



**SÍLVIA MIRANDA
FERREIRA**

IMPLEMENTAÇÃO DE UM BALCÃO DO SEF NA UA



**SÍLVIA MIRANDA
FERREIRA**

IMPLEMENTAÇÃO DE UM BALCÃO DO SEF NA UA

Trabalho de Projeto apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizado sob a orientação científica da Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

O Júri

Presidente

Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira
Almeida de Sousa Gomes
Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro

Professora Doutora Gillian Grace Owen Moreira
Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada, Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Este trabalho marca mais uma etapa no meu percurso académico e a concretização de um objetivo pessoal há muito desejado. Uma vez que não seria possível realizá-lo sem o apoio e incentivo de várias pessoas, deixo aqui o meu sincero agradecimento a todas elas.

À minha orientadora, a Professora Maria Luís Rocha Pinto, pela sua disponibilidade, ajuda e partilha de conhecimentos.

Aos colegas da UA que me acompanharam neste período e com quem partilhei preocupações e conquistas.

Aos amigos e amigas que sempre tiveram uma palavra de confiança e conforto.

Ao meu marido, Riva, pela paciência!

Por fim, aos meus pais. Por sempre terem incentivado os seus 3 filhos a estudar e por nos terem proporcionado todas as oportunidades para isso. Agradeço por tudo, ainda que nunca lhes consiga agradecer o suficiente.

Obrigada a todos!

Palavras-chave

Administração Pública; Reforma Administrativa; Modernização; Serviços de Proximidade; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Universidade de Aveiro; Balcão de Atendimento.

Resumo

Este trabalho de projeto tem como principal objetivo propor a implementação de um balcão de atendimento do SEF na UA, dirigido aos elementos estrangeiros da academia (alunos, investigadores, pessoal docente e não docente), assim como aos familiares que os acompanham.

Nesse sentido, começa por ser analisada a reforma da Administração Pública, a consequente modernização administrativa e a desburocratização e simplificação de procedimentos a ela associadas, assim como o conceito de serviços de proximidade, e onde o balcão aqui apresentado procura enquadrar-se.

Feito o levantamento do universo a que se destina, e tendo como modelo o Posto de Atendimento do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro, este projeto procura apresentar as principais diretrizes para a aproximação de um serviço público específico (SEF) ao público-alvo a que se destina e que dele irá beneficiar.

Keywords

Public Administration; Administrative Reform; Modernization; Proximity Services; Immigration and Borders Service; University of Aveiro; Service Desk.

Abstract

The main objective of this project is to propose the implementation of a service desk from SEF in the UA, addressed to the foreigners of the academy (students, researchers, teachers and workers), as well as to their family members that are with them in Portugal.

In that sense, starts by analyzing the reform of Public Administration, the sequent administrative modernization and the reduction of bureaucracy (red tape) and simplification of procedures associated, as well as the proximity services, where the proposed service aims to be inscribed.

Determined the universe to whom is destined to, and having as an example the office that SEF has in the Aveiro Citizen Shop, this project seeks to provide the major guidelines to approach a specific public service (SEF) to its target audience and that will benefit from it.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I - Reforma da Administração Pública.....	11
1. Modernização administrativa	11
2. Simplificação de procedimentos	18
SIMPLEX: Um exemplo de simplificação na AP Portuguesa	24
3. Serviços de proximidade.....	26
CAPÍTULO II - SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS.....	33
1. Missão, organização e competências	33
2. O balcão do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro.....	36
CAPÍTULO III - A UNIVERSIDADE DE AVEIRO.....	41
1. Análise dos dados.....	42
CAPÍTULO IV - O PROJETO: O balcão do SEF na UA.....	49
1. Destinatários e localização	49
2. Coordenação e parceria entre serviços	51
3. Estrutura e organização	52
Recursos humanos e materiais.....	54
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
BIBLIOGRAFIA	61

ÍNDICE DE IMAGENS

Imagem 1: Programa Simplex.....	25
Imagem 3: Evolução da população estrangeira residente em Portugal	37
Imagem 4: Reitoria da Universidade de Aveiro	41
Imagem 5: Atendimento dos Serviços de Gestão Académica da UA	50
Imagem 6: Sistema de senhas.....	53

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Pontos estratégicos para a redução de barreiras administrativas em países da OCDE (28 países analisados):.....	12
Gráfico 2: <i>Ranking</i> de disponibilização completa <i>online</i> de serviços públicos básicos (%)	29
Gráfico 3: Número de declarações de IRS submetidas pela Internet	30
Gráfico 4: Percentagem de cidadãos que usam a internet para interagir com autoridades públicas (2005 e 2010)	31
Gráfico 5: Percentagem de empresas que usam a internet para interagir com autoridades públicas (2005 e 2010)	31
Gráfico 6: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2010	42
Gráfico 7: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2011	43
Gráfico 8: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2012	43
Gráfico 9: Internacionalização de estudantes	44
Gráfico 10: Estudantes dos PALOP na UA entre 2010 e 2012	45
Gráfico 11: Total de estrangeiros na UA entre 2010 e 2012 (sem alunos de <i>Incoming</i>)..	47

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: A Reforma Administrativa entre 1986 - 1995	14
Tabela 2: Políticas e medidas legislativas adotadas por 25 dos Estados-membros	22
Tabela 3: Indicadores de realização e resultado do Eixo IV PO Fatores de Competitividade	22
Tabela 4: Estrangeiros residentes com maior representatividade no distrito de Aveiro em 2012	39
Tabela 5: Total de estudantes dos PALOP.....	46
Tabela 6: Investigadores, docentes e não docentes na UA entre 2010 e 2012	46

ÍNDICE DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AMA: Agência para a Modernização Administrativa

AP: Administração Pública

CEE: Comunidade Económica Europeia

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CRUP: Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

DGAEP: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DLA: Delegação Regional de Aveiro

GPE: Gabinete de Planeamento Estratégico

LC: Loja do Cidadão

NGP: Nova Gestão Pública

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PACO: Portal Académico *Online* da Universidade de Aveiro

PME's: Pequenas e Médias Empresas

QREN: Quadro de Referência Estratégico Nacional

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIADAP: Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

SIGMA Programme: Support for Improvement in Governance and Management (iniciativa conjunta da UE e da OCDE)

UA: Universidade de Aveiro

UCMA: Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa

UE: União Europeia

UMIC: Agência para a Sociedade do Conhecimento

INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge no âmbito do Mestrado em Administração e Gestão Pública da Universidade de Aveiro e tem como principal objetivo propor a implementação de um balcão de atendimento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na Universidade de Aveiro, direcionado à comunidade estrangeira da academia, assim como aos seus familiares.

No final de 2011, 33.3 milhões de residentes na União Europeia eram estrangeiros, entre nacionais de países terceiros e nacionais de outros dos 27 Estados-Membros (Eurostat, 2013). Num mundo globalizado, caracterizado por fluxos migratórios diversos, e que implicam inevitavelmente novas perspetivas e vivências, são diversos os sinais, nacionais e internacionais, que visam promover uma melhor integração dos estrangeiros.

Nesse sentido, ao nível da União Europeia, destacam-se o Programa de Haia 2004, onde se sublinhou a necessidade de uma melhor coordenação entre as políticas de integração nacionais e as iniciativas da EU; a agenda comum para a integração, apresentada pela Comissão Europeia em Setembro de 2005, onde se propôs um enquadramento para a integração de nacionais de países na UE; e o Pacto Comum sobre a Imigração e o Asilo, aprovado pelo Conselho Europeu em 2008, onde os Estados-Membros foram convidados a apresentar medidas que favorecessem a integração harmoniosa dos migrantes.

Portugal, não sendo alheio às influências de outros povos e culturas que aqui escolhem viver, por períodos mais ou menos prolongados, e enquanto membro da União Europeia, tem vindo, nos últimos anos, a adaptar a legislação e medidas nacionais aos princípios comunitários, procurando promover não só a integração dos imigrantes como também o esclarecimento dos cidadãos nacionais sobre esse fenómeno.

É o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a entidade que, a nível nacional, assegura a aplicação e o cumprimento da lei relativa à imigração e asilo, nomeadamente através

do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras e da permanência dos estrangeiros em território nacional. E para que a sua atuação, no quadro da política de segurança interna, assente no respeito pelos direitos fundamentais das comunidades representantes de 170 nacionalidades que atualmente fazem parte da sociedade portuguesa, um dos objetivos centrais do Serviço passa por procurar perceber as especificidades inerentes a cada uma delas.

A escolha do tema deste trabalho resultou essencialmente da combinação de duas realidades na minha vida: por um lado, mais de uma década enquanto funcionária do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a perceção de algumas das solicitações e dificuldades apresentadas pelos emigrantes, particularmente dos estudantes; por outro lado, o contacto, enquanto aluna da UA, com vários membros e colegas estrangeiros da academia e a confirmação de muitas daquelas solicitações e dificuldades.

Apesar de quando o projeto foi pensado julgar que iria dispor de informação mais detalhada por parte da Delegação Regional do SEF de Aveiro e até mesmo da Universidade, nomeadamente no que concerne aos dados, considero que a validade e o objetivo principal do mesmo se mantêm.

Assim, este relatório foi estruturado em cinco capítulos:

No capítulo I foi feita uma revisão da literatura sobre a da modernização administrativa, focando particularmente a reforma da Administração Pública iniciada no fim dos anos 70, a simplificação de procedimentos na AP e o desenvolvimento dos serviços de proximidade, particularmente em Portugal.

No capítulo II é apresentado o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a sua missão e competências e o balcão existente na Loja do Cidadão de Aveiro.

No capítulo III, partindo dos dados fornecidos pela Universidade de Aveiro sobre os seus membros estrangeiros, é feita uma análise dos mesmos, o que permitirá uma caracterização desse grupo particular da academia.

No capítulo IV, tendo como ponto de partida o balcão do SEF na Loja do cidadão de Aveiro e os resultados da análise dos dados fornecidos pela UA, é feita a apresentação

do projeto.

No capítulo V são tecidas as considerações finais.

CAPÍTULO I

Reforma da Administração Pública

1. Modernização administrativa:

Desde o final dos anos 70 que vários países ocidentais foram palco de profundas reformas administrativas, apontando todas num mesmo sentido: adoção do modelo da Nova Gestão Pública (NGP), aplicando instrumentos e técnicas da gestão privada, baseados na economia de mercado, orientados para o cliente e promovendo a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços.

A NGP veio substituir a APP (Administração Pública Profissional ou Progressiva), defendendo esta uma separação clara entre o sector público e o privado, e com uma lista interminável de regras e procedimentos. No entanto, segundo Christopher Hood (1995: 98), o emergir desse novo paradigma na gestão pública não foi simétrico nos vários países da OCDE, assim como a sua adoção, durante os anos 1980, também o não foi.

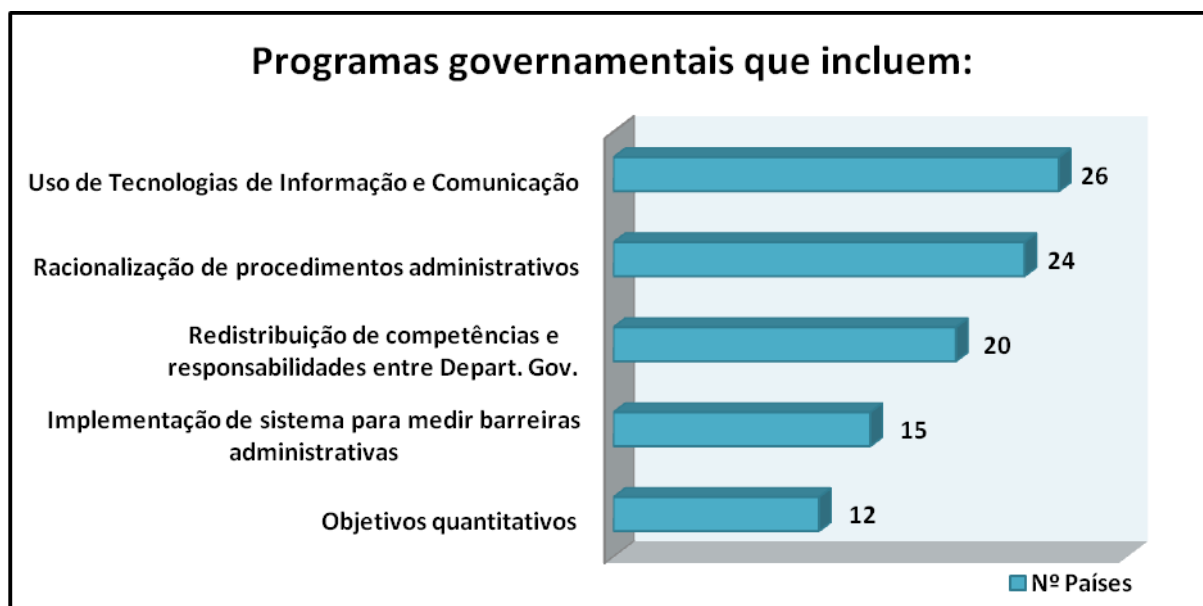
Este modelo gestor que teve sobre os serviços públicos uma influência generalizada, ainda que em diferentes graus, e que C. Hood (1991: 4) questiona se terá sido uma gestão pública para todas as áreas - “a public management for all seasons?”-, orientou-se por alguns pontos comuns:

- 1- *Recrutamento de gestores privados para o sector público;*
- 2- *Definição clara de padrões e medidas de desempenho, de preferência quantificáveis;*
- 3- *Ênfase na relação entre performance e resultados;*
- 4- *Preferência por unidades de trabalho de menor dimensão no sector público, desagregando as tradicionais e “pesadas” estruturas;*
- 5- *Promoção de maior concorrência e da contratação a termo;*
- 6- *Procura por maior flexibilidade, adotando as técnicas da gestão privada;*
- 7- *Preocupação em fazer mais com menos, usando de parcimónia na utilização dos recursos e, conseqüentemente, reduzindo os custos.*

A recessão económica resultante da crise petrolífera da década de 1970, que pôs em causa a viabilidade do Estado de *Welfare*, revelou, entre outras coisas, enormes défices nos orçamentos públicos e a consequente necessidade de cortes drásticos e ajustes na administração de muitos governos. As estruturas administrativas existentes revelaram-se obsoletas face a novos quadros políticos, económicos e sociais e à diminuição do peso do Estado. A racionalidade económica passou a ser o ponto de partida das políticas públicas, condicionadas por fortes restrições orçamentais. A preocupação em melhorar o desempenho das instituições públicas levou os governos a implementarem programas de reforma na Administração Pública (OCDE, 1996: 3).

O gráfico seguinte, que tem como fonte o relatório de 2000/2001 da PUMA/OCDE (OCDE, 2003: 17) sobre o estudo das capacidades regulatórias nos países da OCDE, mostra de que forma 28 países procuraram reduzir as barreiras administrativas existentes nos seus territórios, através de medidas introduzidas nos seus programas governamentais.

Gráfico 1: Pontos estratégicos para a redução de barreiras administrativas em países da OCDE (28 países analisados)



Fonte: PUMA/OCDE, 2003.

A reforma administrativa envolveu, assim, a mudança de estruturas, a redução do sector público e da intervenção do Estado, a alteração no relacionamento entre a Administração e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores de serviços públicos. A privatização e a desregulamentação surgem como instrumentos principais desse processo, caracterizado também pela alteração e flexibilização dos métodos de gestão.

Em Portugal, particularmente, dois acontecimentos marcaram decisivamente esse movimento reformista nas instituições portuguesas: a Revolução de 25 de Abril de 1974 e adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986. Apesar da reforma administrativa integrar a agenda política dos vários governos que se sucederam, a instabilidade política e a constante mudança de responsabilidades fizeram com que até à década de 80 apenas ocorressem mudanças pontuais.

Só a partir de meados dos anos 80 é que proliferaram as iniciativas reformistas na AP portuguesa, verificando-se também a partir daqui um aumento significativo nas parcerias entre a Administração e o sector privado. A entrada de Portugal na CEE, com o consequente aumento de recursos disponíveis, assim como um período governativo mais estável, proporcionaram um avanço na reforma administrativa portuguesa.

Rocha (2001: 93), que na sua análise da reforma da AP portuguesa também inclui aqueles dois acontecimentos marcantes, organiza-a em quatro fases mais abrangentes:

- 1- Reforma Administrativa no Estado Novo;
- 2- A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 – 1985);
- 3- Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985 – 1995);
- 4- Governo Socialista e Reforma Administrativa (1995 – 1999).

O início da terceira fase é marcado pelo aparecimento de um dos primeiros impulsionadores dessa mudança: o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), criado em 1986, com a missão de promover a modernização administrativa, providenciar aconselhamento técnico e proceder à avaliação das medidas de modernização (Rocha, 2001: 106).

A tabela seguinte, adaptada por Rocha (2001: 107-108) de um relatório da OCDE de 1997, sintetiza os principais momentos da reforma da Administração Pública em Portugal, entre 1986 e 1995.

Tabela 1: A Reforma Administrativa entre 1986 – 1995

1986	<ul style="list-style-type: none"> - O X Governo Constitucional é o primeiro a consagrar um capítulo específico à reforma administrativa. - Criação do Secretariado para a Reforma Administrativa (SMA). - As responsabilidades em matéria de formação passam a ser da Direção-Geral da Administração Pública (DGAP).
1987	<ul style="list-style-type: none"> - O XI Governo Constitucional, cujo programa impõe objetivos ambiciosos: modernização da Administração; alteração do estatuto dos funcionários; melhor gestão dos recursos e promoção de serviço a clientes. - Criação do Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEFP). - Criação da Comissão Empresas-Administração.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa. - Adoção da lei da privatização das empresas públicas, autorizando a sua transformação em sociedades.
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Início do Programa de privatização em larga escala. - Transformação do Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa em Secretário de Estado. - Reforma do Sistema Retributivo da Função Pública. - Lançamento de Protocolos de Modernização Administrativa.
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciação dos planos setoriais de modernização. - Proclamação do Dia Nacional da Desburocratização. - Criação do programa sobre a Justiça e os Cidadãos, visando aproximar o Ministério da Justiça dos cidadãos.
1991	<ul style="list-style-type: none"> - O Programa do XII Governo Constitucional estabelece como objetivo prioritário a melhoria da qualidade dos serviços públicos. - Promulgação do Código de Procedimento Administrativo (CPA). - Criação do Sistema Interdepartamental de Informação aos utentes dos serviços públicos (INFOCID).
1992	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da Comissão para a Qualidade e Racionalização da AP.

	<ul style="list-style-type: none"> - Lei dos Disponíveis, em Junho de 1992. - Lançamento do Programa Integrado de Formação e de Modernização da Função Pública (PROFAP).
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação da Carta para a Qualidade. - Lei do Acesso aos Documentos da Administração Pública: Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto. - Carta Deontológica do Serviço Público: Decreto-Lei 65/93, de 26 de Agosto. - Divulgação das Mil Medidas de Modernização Administrativa.
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificação das ações no domínio da Qualidade. - Estudo da OCDE sobre a Modernização da Administração Pública Portuguesa. - Relatório da Comissão para a qualidade e racionalização da AP “Renovar a Administração: um desafio, uma aposta”.
1995	<ul style="list-style-type: none"> - PROFAP II. - Lançamento experimental de um protótipo de “quiosque” de serviços. - Promoção das Cartas de Qualidade nos Serviços Públicos. - XIII Governo Constitucional, que entrega os assuntos da modernização administrativa à secretaria de Estado da AP.

Fonte: Adaptado por Rocha (2001, pp. 107-108) da OCDE.

Segundo o mesmo autor, a reforma da AP começou por se focar numa redução de custos, *“designadamente através da implementação de medidas de desintervenção e, por outro lado, através da desburocratização de serviços e procedimentos conducentes a melhor relação com os utentes da administração, especialmente com as empresas”* (2001: 108), centrando-se depois, principalmente, na melhoria da qualidade nas instituições públicas e nos níveis de confiança nas mesmas.

Destaque ainda para a promulgação, em 1991, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), onde se enumeram os princípios gerais da Administração Pública (Carapeto, 2006: 30), dos quais se destacam os seguintes:

- *Princípio da colaboração da Administração com os particulares: Passa pela prestação de informações e esclarecimentos aos particulares e pelo apoio e estímulo às suas iniciativas e receção das suas sugestões e informações;*
- *Princípio da participação: A AP deve assegurar a participação dos*

particulares e suas associações na formação das decisões que lhes disserem respeito;

- Princípio da desburocratização e da eficiência: A AP deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, de forma não burocratizada, procurando assegurar a celeridade, a economia e a eficiência.

Ao nível legislativo, foi ainda particularmente importante, em 1999, a promulgação de dois diplomas diretamente relacionados com a modernização, qualidade e inovação da Administração Pública portuguesa: o Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril (1999: 2126), onde o XIII Governo Constitucional português estabeleceu o que seriam os princípios fundamentais da reforma administrativa necessária ao país e, nesse sentido, o diploma,

além de acolher um conjunto de disposições legais inovadoras, sistematizava um conjunto de áreas fundamentais na relação cidadão-Administração, tão vastas e variadas como o acolhimento e atendimento ao público, a comunicação administrativa, a simplificação de procedimentos, a audição dos utentes, os sistemas de informação para a gestão e a divulgação de informação administrativa;

e o Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio, que apresenta o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), um sistema inovador que procura medir e certificar a qualidade dos serviços.

Percebe-se que a Administração e a política, assim como as suas trajetórias, estão inevitavelmente ligadas. Como defendem Pollit e Bouckaert, a AP não pode ser compreendida adequadamente sem referirmos as relações cruciais entre administração e política, entre administradores e políticos (2000: 134).

No início do século XXI, a aposta numa política de sustentação das finanças públicas e de redução das burocracias administrativas (Rocha, 2001, p. 108), consequência de regulamentos e orientações comunitárias, mas também da necessidade de tornar o Estado e a Administração Pública mais eficientes e adequados aos recursos do país, fez surgir uma série de programas e normas legislativas que apoiaram esse objetivo. São exemplo disso:

- 1- O PNACE (Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego), programa âncora de modernização que traduz em termos

- nacionais os objetivos da Estratégia de Lisboa, e que integra o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC);
- 2- O Plano Tecnológico (PT) e o Plano Nacional de Emprego (PNE);
 - 3- O QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional), que reúne as orientações com vista ao planeamento e à intervenção estrutural comunitária em Portugal no período 2007 – 2013;
 - 4- O PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), que tinha como objetivo a promoção da cidadania, o desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, a diminuição do número de serviços de administração direta e de institutos públicos que a constituem e dos recursos a eles afetos;
 - 5- O SIMPLEX, programa com 333 medidas-chave de simplificação administrativa e legislativa que procura tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração Pública;
 - 6- O PO (Programa Operacional) Fatores de Competitividade, cujos objetivos “*visam a eficiência e a qualidade das instituições públicas, permitindo a redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, bem como a provisão de estímulos à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, incentivos à modernização e internacionalização empresariais, incentivos ao investimento direto estrangeiro qualificante, apoio à investigação desenvolvimento e promoção da sociedade da informação e do conhecimento*” (2008: 4);
 - 7- A UCMA (Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa) e a AMA (Agência para a Modernização Administrativa);
 - 8- A Lei 10/2004 de 22 de Março, conhecida por SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública), que procura avaliar de forma integrada os funcionários, dirigentes e serviços da AP;
 - 9- A Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Todos estes programas, medidas e leis tiveram na sua génese a ideia de uma modernização da Administração Pública que incidisse particularmente nos seguintes domínios:

- a) Reestruturação da Administração Central do Estado;
- b) Reforma do Regime da Função Pública;
- c) Modernização administrativa;
- d) Modernização da gestão pública;
- e) Desenvolvimento da Administração Eletrónica.

Se, por um lado, é verdade que a reforma da AP em Portugal seguiu a tendência verificada em vários outros países-membros da OCDE (OCDE, 1996: 29), por outro lado, não é menos verdade que as dificuldades e entraves são uma constante num movimento com tamanha dimensão e impacto. É certo que, como defendeu Edward Donelan em 2008 no Seminário sobre Simplificação Administrativa¹, quanto mais coerente e consistente a estrutura administrativa de um país, mais fácil é de a trabalhar. A reforma administrativa é trabalhosa, requer tempo e persistência por parte dos seus intervenientes para que surjam resultados. E isto não se coaduna muitas vezes com as agendas políticas.

2. Simplificação de procedimentos:

Simplificação administrativa implica desburocratização. Por outras palavras, minimizar tanto quanto possível o excesso de regulamentação, de procedimentos desnecessários, de requerimentos excessivos. A AP atual é caracterizada por uma diversidade de organismos, fruto das várias funções que os Estados procuram assumir e para as quais procuram respostas. E tudo isto se traduz em custos de vária ordem nos orçamentos estatais. Mas não apenas aí.

Quando a burocracia limita a inovação, o comércio e circulação de bens e

¹ Seminário sobre Simplificação Administrativa. Iniciativa conjunta da OCDE e da União Europeia (SIGMA Programme), Ankara, 2008.

serviços, o investimento e a competitividade e eficiência económicas, os custos tornam-se incommensuráveis. É na tentativa de solucionar estes problemas que os governos procuram medidas, ferramentas e práticas que simplifiquem a AP dos seus territórios. Simplificar é a palavra de ordem.

Desde meados da década de 1980 que, em vários estados-membros da OCDE, são visíveis esforços na tentativa de combater as barreiras e o aumento das formalidades na Administração Pública (OCDE, 2003: 62).

Num outro relatório da OCDE de 2003, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, onde é feito um levantamento das medidas adotadas pelos membros da OCDE com vista à simplificação administrativa nesses países, foram identificadas quatro tendências principais na tentativa de concretização desse objetivo:

- 1- *Mudança gradual de uma perspectiva exclusivamente ex post das barreiras administrativas para um reconhecimento crescente da necessidade de um trabalho com uma perspectiva ex ante que garanta que medidas desnecessárias e despropositadas não sejam tomadas à partida;*
- 2- *Apesar das iniciativas de simplificação terem uma natureza “bottom-up” nos últimos anos, elas têm vindo a ser complementadas com abordagens “top-down” e progressivamente integradas em programas de governo mais abrangentes. Um exemplo disso é a proliferação de portais eletrónicos governamentais e de balcões únicos de atendimento ao cidadão;*
- 3- *A simplificação administrativa parece estar a ser inspirada gradualmente em medidas de economia de mercado.*
- 4- *A simplificação é cada vez mais apoiada nas novas tecnologias. Os seus mecanismos são os melhores facilitadores na redução das barreiras administrativas (2003: 8-9).*

À semelhança da maioria dos países da OCDE, Portugal tem vindo a implementar medidas legislativas e políticas por forma a promover a simplificação administrativa, como por exemplo o uso da assinatura digital e do registo eletrónico no sector público.

Em 2005, o Governo Português definiu a sua estratégia para a modernização da AP como “...um processo reformador feito de passos positivos, firmes e consequentes, para alcançar uma Administração eficaz que sirva bem os cidadãos, as

comunidades e as empresas, à altura do que se espera de um Estado moderno.”
(XVII Governo, 2005: 1)

A reforma e modernização da Administração Pública a que nos últimos anos se tem assistido em Portugal assentam num modelo de serviço público focado nos cidadãos e nas empresas, procurando a simplificação administrativa e legislativa, a promoção da administração em rede e a racionalização do modelo de distribuição de serviços públicos, apoiadas pelo uso intensivo das tecnologias de informação.

Pretende-se, com este processo, caminhar para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, com vantagens para os cidadãos e agentes económicos.

Este modelo de serviço público procura alcançar três grandes objetivos (PO, 2008: 58):

- Melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;
- Reforço da confiança dos cidadãos no Estado;
- Aumento da transparência da ação administrativa para os cidadãos e para as empresas.

Para o desenvolvimento deste novo modelo, o Programa Operacional Fatores de Competitividade assume 4 objetivos específicos do Eixo IV - "Administração Pública Eficiente e de Qualidade" (PO, 2008: 59):

- 1- *A necessidade de melhorar a interação entre a Administração Pública e os seus destinatários constitui-se como elemento fulcral para a competitividade nacional. A este nível, merece particular atenção a oferta de um novo modelo de distribuição de serviços públicos, qualificando o atendimento aos cidadãos e às empresas e melhorando o acesso, por parte destes, a esses mesmos serviços;*
- 2- *Pretende-se também estimular, por um lado, a racionalização da organização administrativa e, por outro, a revisibilidade, transparência e simplificação do processo legislativo e dos processos administrativos, de modo a potenciar a prestação de um serviço público de qualidade aos cidadãos e às empresas;*
- 3- *Para que os serviços públicos possam atingir um bom nível de execução das suas capacidades e competências, torna-se essencial a utilização intensiva das TIC;*
- 4- *Promoção de formação e especialização dos funcionários da Administração*

Pública, integrados no processo de modernização da Administração Pública Central, considerando que são elementos essenciais para o sucesso do mesmo.

Tendo sempre presente que a simplificação de procedimentos deve ser vista numa perspetiva contínua de ações (Marques, 2007: 2), várias medidas e serviços foram implementados em Portugal por forma a promover um eficiente e eficaz acesso aos serviços. Todos com o intuito de proporcionar uma Administração que suprime procedimentos desnecessários e redundantes, que racionaliza os recursos, que acelera a decisão e se pauta pela transparência para com os cidadãos.

Desde as Lojas do Cidadão, implementadas em Portugal no final dos anos 90, ao Cartão do Cidadão e ao Documento Único Automóvel, passando pelos Programas e.Escola e Novas Oportunidades ou pelos balcões Casa Pronta, Empresa na Hora, Perdi a Carteira ou Vamos Ter Uma Criança. E também ao nível dos serviços eletrónicos, a oferta se estendeu aos mais variados setores da Administração Pública: das Finanças à Segurança Social, do Instituto de Emprego ao Ministério da Saúde, com a Saúde24.

Este conjunto de medidas de simplificação e modernização da Administração Pública em Portugal traduz o papel central que a inovação teve na transformação pretendida. A título exemplificativo, a contribuição de vários desses serviços levou Portugal a atingir em Novembro de 2009 a primeira posição do ranking da União Europeia da disponibilização completa e da sofisticação *online* dos serviços públicos básicos, tendo alcançado 100% nestes dois indicadores (*site* AMA, 2012). Um passo de gigante, comparando com o 16º lugar em que se encontrava dois anos antes.

Em 2009, a OCDE preparou um estudo onde apresentava aos decisores políticos um conjunto de estratégias para ultrapassar as barreiras à simplificação administrativa. Das barreiras estratégicas, relacionadas com as políticas e com o ambiente administrativo em geral, às barreiras técnicas, mais focadas nos procedimentos (OCDE, 2009: 27-28). Da lista de possíveis soluções apresentada, destaca-se o facto de não existir uma “receita” única e de as especificidades de cada caso (país) determinam a estratégia a adotar (OCDE, 2009: 54).

Fruto também dessas orientações difundidas ao longo dos últimos anos, foram divulgados, em 2011, dados relativos a diversas políticas e medidas legislativas adotadas por 25 dos estados-membros da OCDE, no sentido da simplificação (OCDE, 2011: 99):

Tabela 2: Políticas e medidas legislativas adotadas por 25 dos Estados-membros

Leis e medidas	Portugal	OCDE25
Reconhecimento e uso de assinatura digital	*	100%
Registo eletrónico no sector público	*	88%
Acompanhamento de resultados de contratos	*	32%
Pesquisa de concursos	*	62%
Percentagem de países com medidas equivalentes		* País aderente

Fonte: Adaptado do Estudo da OCDE 2010 sobre *e-Government* e Contratação Pública.

Quanto ao território nacional, a tabela seguinte mostra quais os objetivos que, num período de cinco anos (2010 a 2015), se pretendem alcançar em termos de simplificação, rapidez e desmaterialização em alguns serviços, direta ou indiretamente ligados à AP.

Tabela 3: Indicadores de realização e resultado do Eixo IV PO Fatores de Competitividade

Indicadores	2010	2015
Proximidade: Criação de centros multisserviços (n.º de centros de atendimento em território nacional)	60	200
Simplificação: Criação de pontos únicos de contato (n.º de pontos únicos criados: presencial, internet, telefone)	10	20
Rapidez: Redução de tempos médios de espera [(tempo médio de espera em fila: valor final após conclusão de intervenção apoiada) / (tempo médio de espera em fila: valor base anterior a início de intervenção apoiada) - 1]	30%	50%
Universalidade: Grau de acessibilidade dos serviços públicos <i>online</i> a cidadãos com necessidades especiais (n.º de serviços a cumprir pelo menos o	80%	100%

nível AA das regras de acessibilidade (W3C) / (n.º de serviços públicos disponíveis online)		
Simplificação: Redução do n.º de contatos necessários entre cidadão e/ou empresas e a AP em processos administrativos [(n.º médio de interações entre cidadãos e/ou empresas e a AP): valor final após conclusão de intervenção apoiada) / (n.º médio de interações entre cidadão e/ou empresas e a AP: valor base anterior a início de intervenção apoiada) - 1]	30%	50%
Desmaterialização: Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais [(n.º de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais internet e telefone: valor final após conclusão de intervenção apoiada)/(n.º de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais internet e telefone: valor base anterior a início de intervenção apoiada) - 1]	30%	50%
Utilização de fatura eletrónica (n.º de organismos públicos utilizadores de fatura eletrónica) / (n.º de organismos públicos)	80%	100%
Redução nos custos de comunicações [(custos de comunicações na AP: valor final após conclusão de intervenção apoiada) / (custos de comunicações na AP: valor base anterior a início de intervenção apoiada) - 1]	25%	50%
Nível de interoperabilidade entre sistemas de informação na AP (n.º de sistemas de informação interoperáveis na AP) / (n.º de sistemas de informação na AP)	30%	80%
Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas (n.º de funcionários formados em competências específicas: atendimento, TIC, gestão de conhecimento) / (n.º total de funcionários envolvidos nas intervenções apoiadas)	-	25%

Fonte: Site da AMA².

Portugal, que aderiu a grande parte das políticas e medidas adotadas por um conjunto de 25 Estados-membros da OCDE, iniciou o seu percurso na simplificação e modernização na Administração Pública, de forma mais consistente, em 2005, com a criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e da Agência para a Modernização Administrativa I. P. (AMA), em 2006. Estes dois organismos públicos foram, ao nível da execução, da operacionalidade e da gestão, o

² Disponível em: <http://www.rcc.gov.pt/RedesTematicas/Paginas/Sistema-de-Apoio-%C3%A0-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>.

suporte para a estratégia de modernização administrativa traçada pelo XVII Governo Constitucional e, o Programa Simplex, o seu primeiro reflexo.

SIMPLEX: Um exemplo de simplificação na AP Portuguesa

Simplificar e facilitar a vida dos cidadãos na sua relação com o Estado e com a Administração Pública tem sido, nos últimos anos, o grande desafio colocado aos serviços públicos. Uma Administração que procura a simplificação, que se pauta por um atendimento de qualidade, com serviços concentrados num mesmo local e que se serve das tecnologias para servir os cidadãos, é um objetivo que exige persistência e que, especialmente desde 2006, se procurou alcançar, através de seis instrumentos de mudança (*site AMA*, 2012):

- 1- O Programa Simplex;
- 2- O Simplex Autárquico;
- 3- Um novo Modelo de Prestação de Serviços Públicos (ex: Loja do Cidadão);
- 4- A Plataforma de Interoperabilidade da AP e o Cartão de Cidadão;
- 5- O Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA);
- 6- As Redes de Colaboração na Administração Pública.

De todos eles, o Simplex, conjunto de 333 medidas de simplificação legislativa e administrativa, foi o que mais impacto teve na reforma da AP portuguesa da última década.

O Programa, que traduzia uma responsabilidade transversal e partilhada pelos vários órgãos do governo, reuniu medidas concretas nas mais diversas áreas, como a saúde, a educação, as finanças ou a justiça, entre outras, procurando reduzir a burocracia, aumentar a transparência no Estado e a eficiência nos serviços públicos. Sendo um programa em constante transformação e aberto à participação pública (Fonseca, 2009: 55), o objetivo inicial, e fundamental para o sucesso do Programa, consistia no levantamento, por parte dos serviços públicos, das suas interações com

os cidadãos e com as empresas, na avaliação dos custos e encargos associados a cada uma delas e no questionamento da sua pertinência.

Imagem 1: Programa Simplex



Fonte: Site da AMA, 2012³.

Desde 2006, ano da sua implementação, o Simplex foi sendo aperfeiçoado e adaptado, através do diagnóstico das áreas prioritárias de intervenção. Se no primeiro ano o objetivo principal consistiu na mobilização dos serviços para participarem na construção do Programa, em 2007 centrou-se nas interações dos cidadãos e das empresas com a AP, sendo precedido por uma vasta consulta pública.

Em 2008, foi dada prioridade à consolidação e avaliação dos esforços iniciados, em particular no domínio dos processos de licenciamento. O alargamento do Programa às autarquias, permitiu estender os mesmos princípios e esforço a outros níveis da AP, fomentando a colaboração e implementação de medidas entre vários municípios.

Em 2009, as medidas para a área da saúde e para as PME's estiveram em destaque e, em 2010, novamente se procurou avaliar e consolidar as medidas de simplificação

³ Disponível em:

http://www.ama.pt/index.php%3Foption=com_content&task=section&id=14&Itemid=36.html.

adotadas. Em 2011, são criados dois Programas Temáticos: o Simplex Exportações e o Simplex Mar.

A evolução do Simplex foi possível, principalmente, pelo aprofundamento da cultura política de simplificação (Fonseca, 2009: 58) e pela constante consolidação dos fatores de sucesso do Programa. A divulgação pública foi também um dos princípios fundamentais de todos os Programas, “... *pautados pela transparência e pelo compromisso de prestação de contas*” (Fonseca, 2009: 64). Entre 2006 e 2009, foram concretizadas 792 medidas, dentro dos prazos estabelecidos, das 957 programadas, o que revela uma taxa de execução dos Programas Simplex superior a 80% (*site AMA*, 2012).

3. Serviços de proximidade:

O conceito “serviços de proximidade” foi apresentado no final de 1980 por Eme e Laville (1998) para identificar um conjunto de novos serviços localizados num espaço alargado e comum, em consequência de mudanças demográficas, sociais e culturais. Esta expressão foi rapidamente apropriada e propalada pelo discurso político de vários países europeus e, particularmente, pelas instâncias europeias. A Comissão Europeia distinguiu, em 1993, quatro áreas de aplicação do conceito:

- 1- Serviços do quotidiano;
- 2- Serviços de qualidade de vida;
- 3- Serviços de cultura e lazer;
- 4- Serviços ambientais.

As alterações na organização familiar, no conceito alargado de família, na relação entre gerações, nas relações de vizinhança, tudo isso contribuiu, entre outros fatores, para o aumento da procura pelos designados “serviços de proximidade”. Ainda que não sejam fatores exclusivos da sociedade portuguesa, também nela se têm manifestado ao longo das últimas décadas.

Não existe uma definição consensual e o número de serviços que integram os *serviços de proximidade* é vasto e subjetivo. No entanto, percebe-se que tanto a proximidade como a multiplicidade de funções são características desses serviços, o que permite que se possam definir como serviços que respondem a necessidades individuais ou coletivas, implicando uma proximidade física ou virtual entre servidor e servido. Ainda que, no mundo atual, o conceito de proximidade seja cada vez mais relativo, dadas as novas possibilidades tecnológicas.

Segundo R. Amaro (1997: 26-27), a procura pelos *serviços de proximidade*, em Portugal, começou por manifestar-se ao nível dos serviços prestados ao domicílio (mudanças e transportes, serviços médicos, acompanhamento de crianças, limpezas), nos produtos e serviços culturais e no turismo (rural, gastronómico).

Ao nível da Administração Pública Portuguesa, o primeiro sinal de adaptação e implementação efetiva de *serviços de proximidade* surge, baseado no modelo brasileiro SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Angelim, 2003: 1), em 1999, com a abertura da primeira Loja do Cidadão em Lisboa.

No seguimento da Resolução n.º 176/97 do Conselho de Ministros, que criou uma estrutura de projeto para implantação dos serviços de atendimento ao cidadão, o XIII Governo Constitucional Português apresentou um novo modelo onde seria

privilegiado e garantido o relacionamento da Administração Pública com o administrado, assegurada e incentivada a participação deste na «função administrativa», salvaguardada a transparência da actividade administrativa, respeitados os direitos e interesses dos administrados, tudo visando arredar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações”. (1997: 5688)

Esta nova abordagem da AP resultou assim na introdução do conceito *one stop shop* em Portugal, ou seja, pela primeira vez passou a ter-se, agrupados no mesmo espaço físico, uma variedade de serviços disponíveis à população.

A premissa subjacente à criação das Lojas do Cidadão e dos balcões únicos de atendimento foi a eliminação das estruturas administrativas tradicionalmente burocráticas. Enquanto exemplos da aproximação à população, ainda que não

integrem apenas serviços da Administração Pública, eles refletiram uma mudança na estrutura nacional de fornecimento de serviços. De um modelo fragmentado, muitas vezes redundante, passou a ter-se uma solução simplificada e orientada para as necessidades dos cidadãos, sem sacrifício da qualidade dos serviços prestados.

Atualmente, existem no país 38 Lojas do Cidadão em funcionamento⁴, designadas por Lojas de 2ª Geração em resultado da reestruturação apresentada no Programa do XVII Governo Constitucional (2005: 39), que introduziu novas formas de acesso e contato com os serviços, nomeadamente através da Internet, do atendimento à distância e da criação de balcões multisserviços.

Os serviços disponíveis num ponto centralizado de atendimento obedecem a determinados princípios e devem ser facilmente perceptíveis pela generalidade dos utentes, procurando dar resposta rápida, se possível até imediata, às diferentes solicitações que por aqueles são colocadas. É essencial que, por um lado, traduzam uma melhoria na qualidade de vida da população, economizando tempo em deslocações e filas de espera, reduzindo ao mínimo os custos, e por outro, que promovam a transparência na relação Estado/Cidadão, assim como a democratização e o acesso generalizado.

A necessidade de dimensionar a oferta de serviços públicos em função da procura existente em cada local, concretizando a concentração de serviços necessária, levou ao aparecimento de uma nova geração de Lojas do Cidadão.

A estrutura da nova rede de atendimento da Administração Pública prevê a conjugação de diferentes canais, assegurando um atendimento de proximidade e abrangente permitindo combinar formas de atendimento de dimensão e abrangência distintas. A Agência para a Modernização Administrativa destaca os seguintes conceitos de atendimento e que são aplicáveis aos vários canais (presencial, telefónico e Internet):

1- Balcão Multisserviços: Presta um atendimento multifuncional e generalista, baseado em scripts de atendimento e repositórios de conhecimento, para serviços

⁴ Disponível em: <http://www.portaldocidadao.pt/portal/pt/lojacidadao>.

com um nível de especialização reduzida, entregues numa intervenção única e rápida;

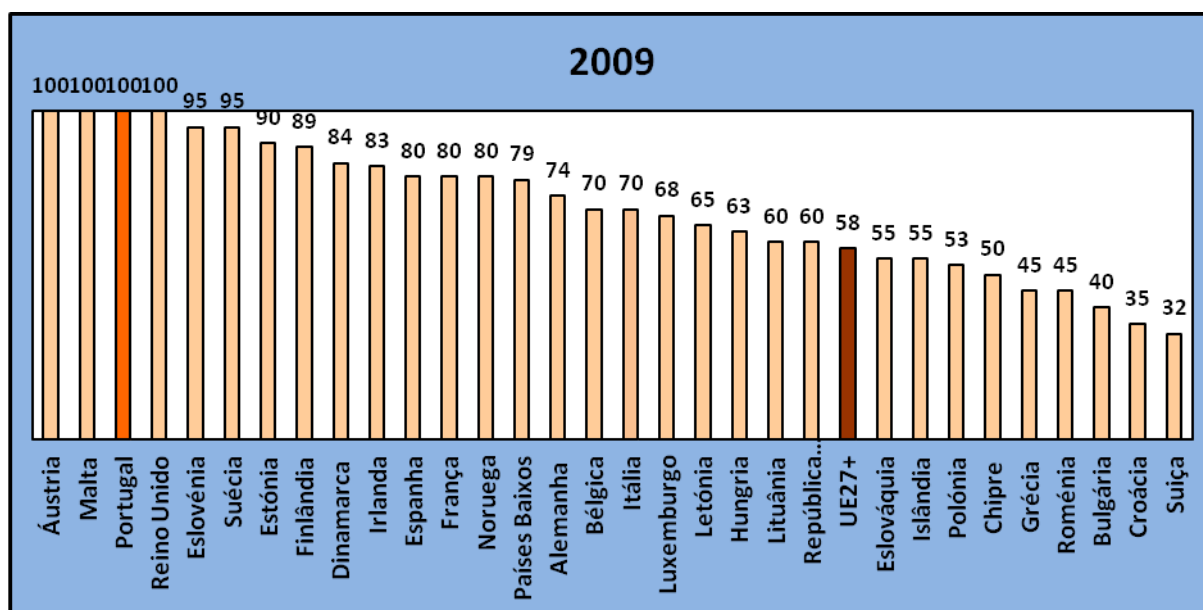
2- *Balcão Integrado*: Oferece um atendimento orientado para determinados eventos ou processos relevantes para os cidadãos, como comprar / vender casa, renovar documentos, entre outros;

3- *Postos Self-Service Assistidos*: Compostos por um computador com acesso à Internet e com a presença e apoio de um funcionário;

4- *Postos de Apoio ao Cidadão*: visam, através da localização de um funcionário próximo da entrada, a orientação do utente nesse espaço e o encaminhamento para o balcão correto. Estes balcões asseguram ainda o apoio necessário aos cidadãos com necessidades específicas (site da AMA, 2012).

A Internet tem-se revelado cada vez mais essencial na disponibilização e prestação de serviços. Tanto públicos, como privados. É inegável o crescimento dos serviços *online* disponibilizados aos cidadãos e a adesão destes a esta nova forma de contato e acesso à AP. Os dois gráficos que se seguem exemplificam isso mesmo.

Gráfico 2: *Ranking de disponibilização completa online de serviços públicos básicos*
(%)

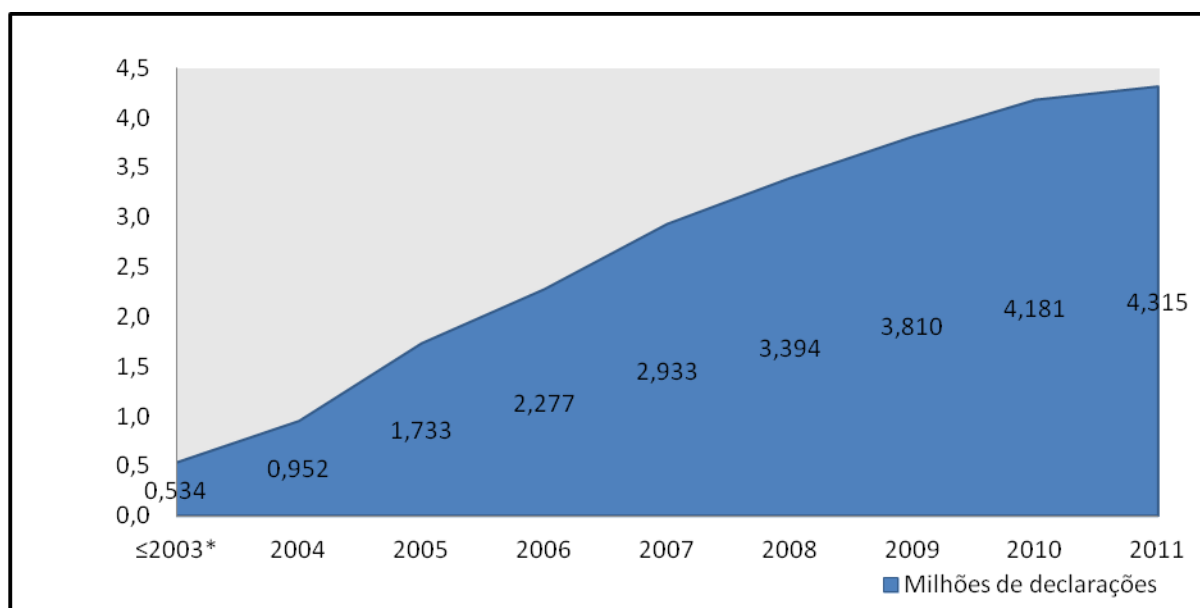


Fonte: Adaptado do Site da UMIC⁵.

Nota: UE27+ = UE27 + Croácia + Islândia + Noruega e Suíça.

⁵ Disponível em: http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3159&Itemid=501.

Gráfico 3: Número de declarações de IRS submetidas pela Internet



Fonte: Direção-Geral de Impostos⁶.

Nota: * Valor acumulado.

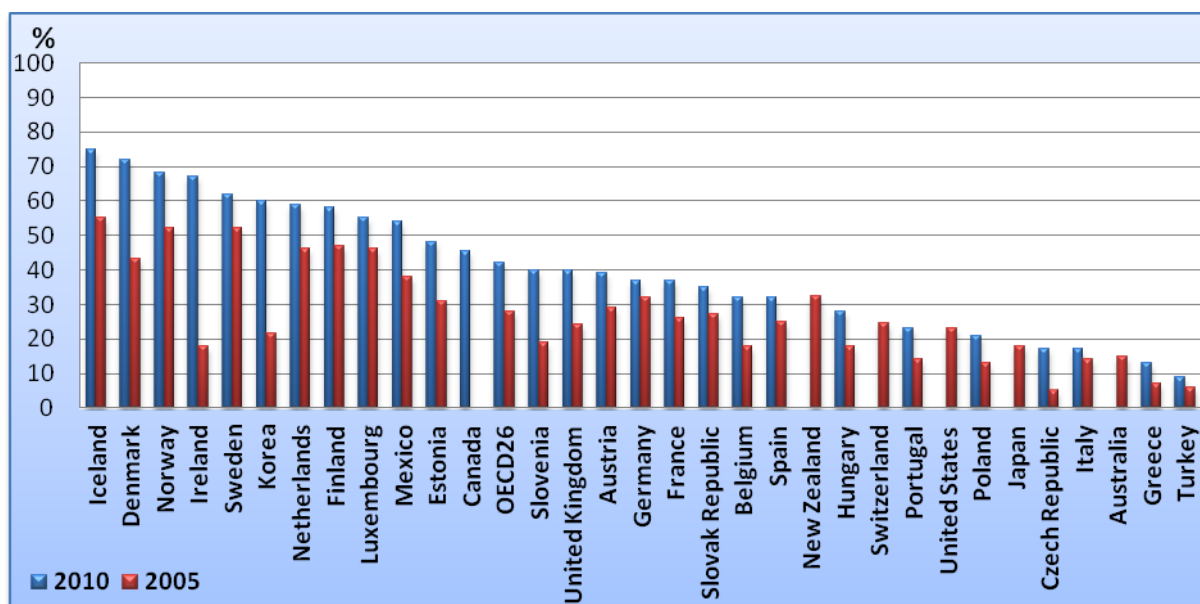
Se, por um lado, a AP procura modernizar-se, reduzir custos e estar mais próxima das necessidades dos cidadãos, estes, por seu lado, acolhem essa aproximação e simplificação dos serviços com agrado. Um exemplo disso em Portugal é o aumento extraordinário, nos últimos anos, da entrega de declarações de IRS por via eletrónica.

À semelhança dos cidadãos, as empresas utilizam cada vez mais os canais digitais para interagir com os organismos públicos. E, apesar do aumento significativo nos últimos anos do uso de meios eletrónicos pela generalidade das pessoas, em todos os países-membros da OCDE monitorizados pela Comissão Europeia, são as empresas que continuam a tirar melhor partido dos serviços *online* da AP. Em 2010, em média, cerca de 80% daquelas utilizaram serviços *online* públicos em comparação com 40% dos cidadãos.

Os gráficos 4 e 5 demonstram as alterações nos valores no uso da Internet pelos cidadão e pelas empresas para interagir com as autoridades públicas entre 2005 e 2010.

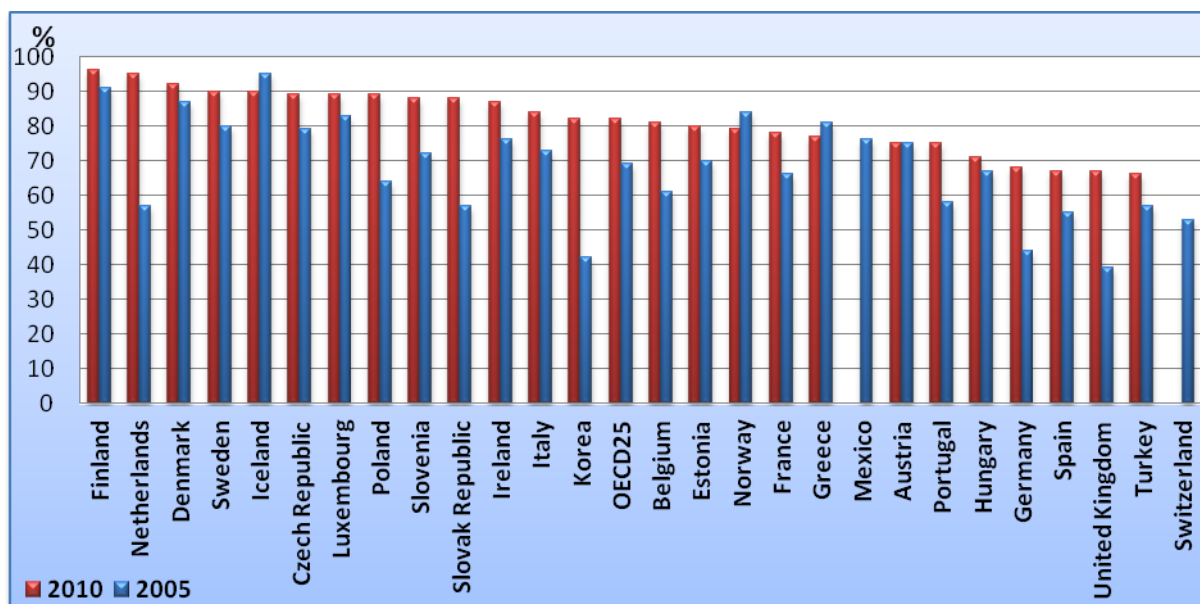
⁶ Disponível em: http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3159&Itemid=501.

Gráfico 4: Percentagem de cidadãos que usam a internet para interagir com autoridades públicas (2005 e 2010)



Fontes: Eurostat; base de dados da OCDE sobre uso das TIC; estudo do Ministério Coreano da AP e Segurança sobre o uso das TIC.

Gráfico 5: Percentagem de empresas que usam a internet para interagir com autoridades públicas (2005 e 2010)



Fontes: Eurostat; base de dados da OCDE sobre uso das TIC; estudo do Ministério Coreano da AP e Segurança sobre o uso das TIC.

Este projeto surge no âmbito da simplificação de procedimentos e da aproximação um serviço público destinado a um grupo particular da população, tendo como ponto de partida as Lojas do Cidadão, as *One-Stop-Shops* e, principalmente, o posto de atendimento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras existente na Loja do Cidadão de Aveiro.

Feito o levantamento do número de estrangeiros com ligação à Universidade de Aveiro nos últimos anos, este projeto propõe uma parceria entre o SEF e a UA, através da implementação de um balcão de atendimento daquele serviço na academia, onde estariam acessíveis todos os serviços disponibilizados pelo SEF necessários e destinados à comunidade académica estrangeira e aos seus familiares que os acompanham.

CAPÍTULO II

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

1. Missão, organização e competências:

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é um serviço de segurança, sob a tutela do Ministério da Administração Interna, administrativamente autónomo e que se integra no quadro da política de segurança interna de Portugal.

Tem como objetivos principais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades dos estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

Designado enquanto tal – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – desde 31 de Dezembro de 1986, através do Decreto-Lei 440/83, foi a partir daí que ficou, de facto, responsável pelo controlo das fronteiras do país.

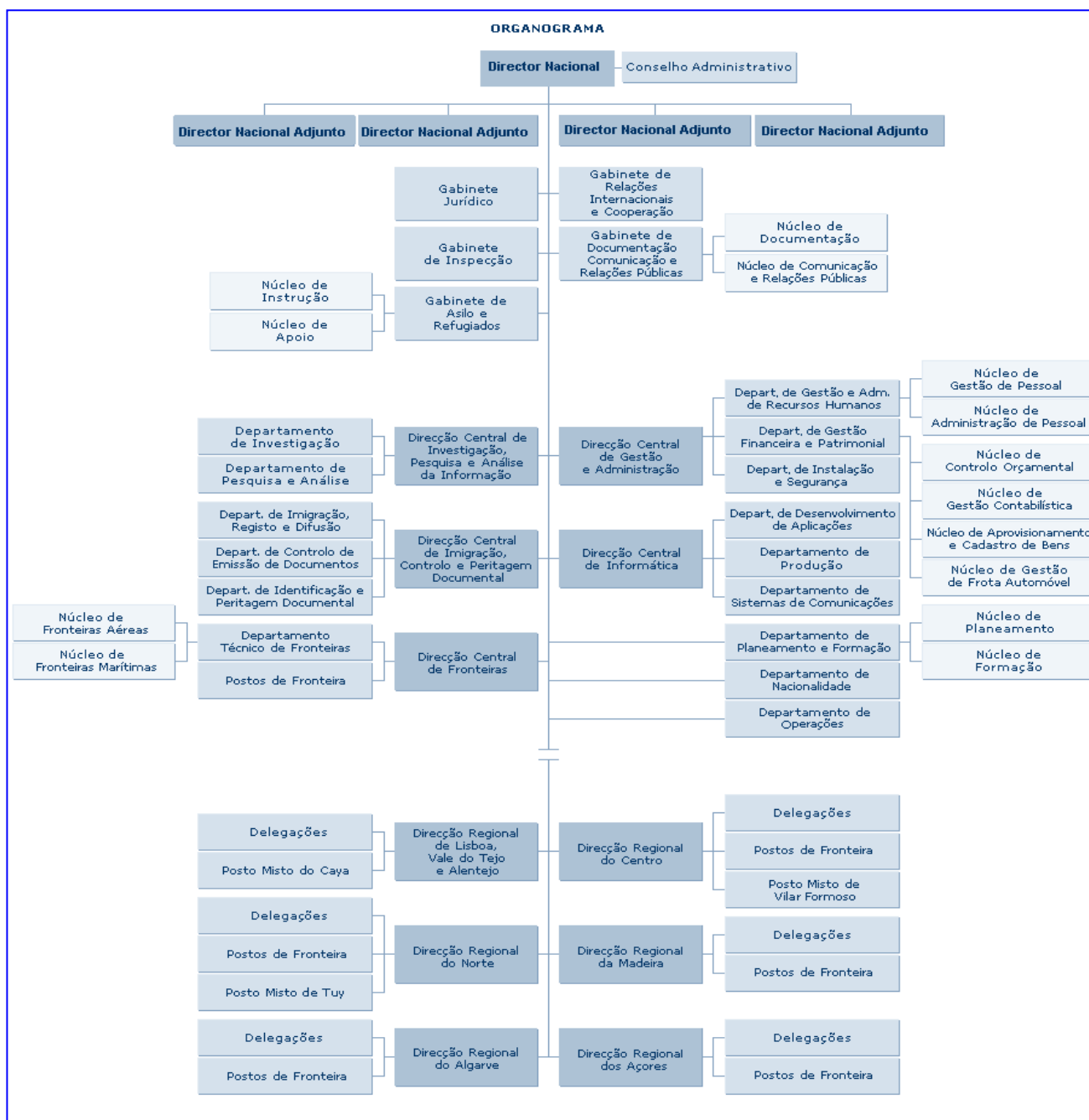
“É, portanto, mais do que necessário e oportuno pôr termo, de uma vez por todas, às anomalias, às indefinições e às deficiências reveladas ao longo de quase dez anos. Há que reorganizar racionalmente o Serviço e delimitar com rigor as suas competências, fazendo-as corresponder às respectivas atribuições institucionais, em ordem a poder responsabilizá-lo pelo cumprimento integral dos objectivos que determinam a sua criação.” (Decreto-Lei n.º 440/86 de 31 de Dezembro: 398)

Tendo aderido em Junho de 1991 ao Acordo Schengen⁷, Portugal, enquanto fronteira externa da União Europeia, passou a pertencer a um novo Espaço Comum, onde o SEF foi e continua a ser o garante do cumprimento de muitos dos

⁷ **Acordo Schengen:** Assinado entre a Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos a 14 de Junho de 1984, com o objetivo de suprir os controlos nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação de pessoas para todos os nacionais dos Estados signatários e para os nacionais dos outros Estados-membros da UE. A Convenção Schengen, assinada em 1990 e em vigor desde 1995, completa o acordo e define as condições de aplicação e as garantias de realização dessa livre circulação. Qualquer país que integre o acordo pode restabelecer provisoriamente o controlo das suas fronteiras em situações excecionais. O espaço Schengen é atualmente composto por 26 países.

compromissos e responsabilidades assumidos pelo nosso país enquanto signatário daquele Acordo. Com a aprovação da nova estrutura orgânica e definição das atribuições, através da publicação do Decreto-Lei 252/2000, de 16 de Outubro, deu-se a grande reestruturação do Serviço. A última alteração legislativa àquele é de 2012, com a publicação do Decreto-Lei n.º 240/2012, de 06 de Novembro.

Imagem 2: Estrutura do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras



Fonte: Site do SEF⁸.

⁸ Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/popup.aspx?id_linha=4178#1.

O SEF estrutura-se verticalmente, compreendendo o Diretor Nacional, o Conselho Administrativo, os Serviços Centrais e os Serviços Descentralizados. Esses serviços integram os Serviços operacionais, responsáveis pelas ações de investigação e fiscalização, a Direção Central de Investigação, a Direção de Fronteiras de Lisboa, as Direções e Delegações Regionais, os vários Postos de Fronteira e os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira.

Tem por missão dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo. Das suas várias atribuições ao nível nacional e internacional, previstas no Decreto-Lei n.º 240/2012, e que podem ser consultadas na íntegra no Anexo 1, destacam-se, no âmbito deste projeto, as seguintes:

- *Controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional;*
- *Conceder em território nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei;*
- *Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;*
- *Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;*
- *Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;*
- *Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;*
- *Assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança, bem como com organizações não-governamentais legalmente reconhecidas;*
- *Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação.* (Decreto-Lei n.º 240/2012: 6381-6382)⁹

Partindo destas atribuições e procurando, principalmente, propor a implementação de um balcão de atendimento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na Universidade de Aveiro e a aproximação de um vasto leque de serviços fundamentais e necessários a um grupo específico de cidadãos, os estrangeiros pertencentes à UA e seus familiares, a abordagem feita neste trabalho tem também como objetivo a regularização da situação documental daqueles em território nacional.

⁹ Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/11/21400/0637106394.pdf>.

2. O balcão do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro:

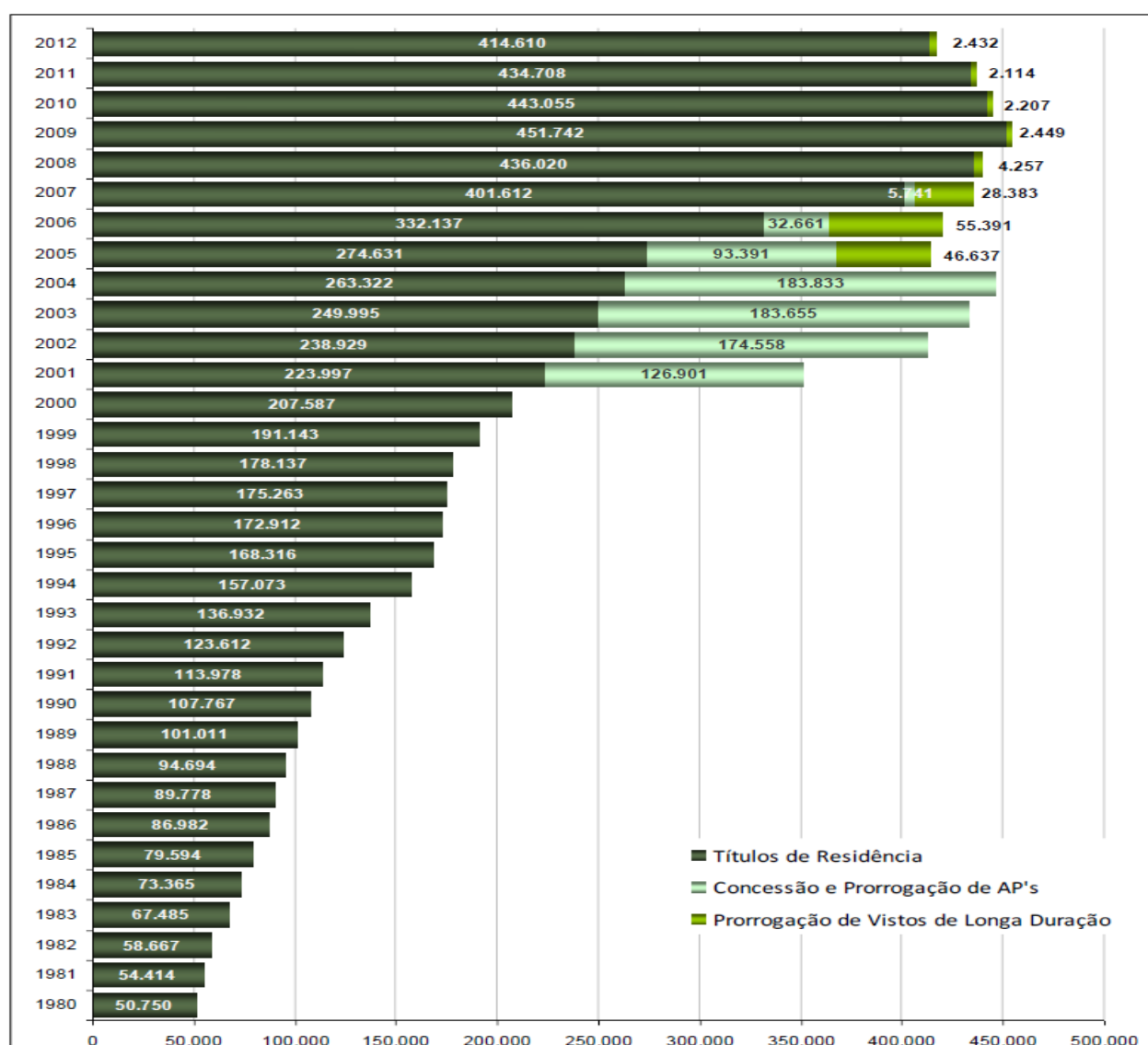
Foi na década de 80 do século passado que Portugal assistiu aos primeiros fluxos de imigração, consequência da independência das ex-colónias portuguesas, reforçados na década de 90 pela vaga de imigrantes brasileiros e, posteriormente, pelos do Leste da Europa. No entanto, o panorama da imigração em Portugal, nos últimos anos, tem vindo a alterar-se.

Na primeira década do século XXI, era claramente um país de acolhimento, eleito por muitos cidadãos estrangeiros para recomeçarem as suas vidas, e com um crescimento constante da população imigrante até 2009, registando um total de 451.742 estrangeiros residentes.

Atualmente temos um país com um “regime misto”, ou seja, continuamos a receber estrangeiros, ainda que em menor número, e, por outro lado, o número de emigrantes é cada vez maior.

Relativamente à redução do número de residentes em território nacional, tal facto deve-se à convergência de 3 fatores: o acesso à nacionalidade portuguesa, a alteração dos movimentos migratórios de alguns países e os efeitos da crise económica internacional (SEF Rifa 2012: 15).

Imagem 3: Evolução da população estrangeira residente em Portugal



Fonte: Site do SEF, 2013¹⁰.

Dos 417.042 residentes legais em Portugal em 2012, resultado da soma entre Títulos de Residência e Vistos de Longa Duração, 13.176 eram residentes no distrito de Aveiro, segundo os dados disponibilizados pelo Portal de Estatística do SEF (Site SEF, 2013).

Relativamente à presença do Serviço na região centro do país, a jurisdição pertence à Direção Regional do Centro, que tem sob a sua alçada, entre outras, a Delegação Regional de Aveiro. Nesta está integrado o Posto de Atendimento existente na Loja

¹⁰ Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/evolucao.aspx>.

do Cidadão de Aveiro, ponto de partida para este trabalho, assim como os Postos de Fronteira Marítimos situados no porto da Figueira da Foz e no porto de Aveiro.

Inaugurado em Março de 2002, e com mais de 255.000 atendimentos realizados até final de 2012 (AMA, 2013), o balcão do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro surgiu, integrado numa política de aproximação dos serviços à população, como uma alternativa aos serviços disponibilizados na Delegação Regional de Aveiro (DLA), ainda que sempre sob a sua tutela.

Se, no primeiro ano, o balcão somou um total de 9.391 atendimentos, estando grande parte dos procedimentos ainda centrada na DLA, no final de 2012 esse número foi de 18.226, sendo que todo o atendimento de estrangeiros se realiza na Loja do Cidadão. O ano em que aquele número atingiu o valor máximo foi 2008, com um total de 33.348 atendimentos realizados em Aveiro.

De referir que, em 2012, o número de atendimentos supera largamente o número de residentes estrangeiros registados no Distrito.

O vasto leque de competências, atribuições e solicitações a que o balcão procura dar resposta passa, por exemplo, pelas simples informações, pelas Declarações de Entrada, por Prorrogações de Permanência de Curta Duração para Portugal ou para o Espaço Schengen, pelo Reagrupamento Familiar, pela solicitação do Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres, pelas Notificações de Abandono Voluntário, entre outros.

Com mais de uma centena de nacionalidades representadas no distrito, e cujos valores referentes ao ano de 2012 podem ser consultados na íntegra no Anexo 2, em Aveiro destacam-se as comunidades brasileira, ucraniana, chinesa, romena e venezuelana.

Tabela 4: Estrangeiros residentes com maior representatividade no distrito de Aveiro em 2012

AVEIRO	Total	TRs*	VLDs**	Homens	Mulheres
Total Distrito	13176	13118	58	6484	6692
Brasil	3311	3308	3	1346	1965
China	749	729	20	389	360
Roménia	745	745		420	325
Ucrânia	2621	2620	1	1402	1219
Venezuela	574	574		275	299

Fonte: Adaptado do *síte* do SEF, 2013¹¹.

* Títulos de Residência

** Vistos de Longa Duração

No total de atendimentos realizados pelo SEF de Aveiro estão incluídos os membros pertencentes à comunidade académica estrangeira em Aveiro, alunos, investigadores, docentes e não docentes, assim como os seus familiares que muitas vezes os acompanham. Todos eles, assim como os membros de outras instituições de ensino, encontram no balcão de SEF na Loja do Cidadão de Aveiro resposta a todas as questões relacionadas com a sua permanência legal no país.

Ainda que não exista um registo oficial do número desses familiares, a minha experiência pessoal no atendimento ao longo de mais de uma década revela que é um número considerável no total de atendimentos realizados.

¹¹ Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>.

CAPÍTULO III

A Universidade de Aveiro

Fundada em 1973, a Universidade de Aveiro (UA) tem vindo, ao longo de quatro décadas de existência, a cimentar o seu lugar no panorama das Universidades portuguesas e estrangeiras. A diversidade de cursos e graduações que oferece, o reconhecido corpo docente que possui e a qualidade das suas infraestruturas, entre outros atributos, fazem com que seja uma instituição de referência.

Com parcerias e protocolos com várias instituições, tanto nacionais como estrangeiras, a UA é um exemplo de inovação e dinamismo. É por tudo isto que é procurada por pessoas de *todos os cantos do mundo*.

Imagem 4: Reitoria da Universidade de Aveiro



Fonte: Site da AAUAV¹².

*A Universidade de Aveiro assume o desafio de alcançar uma posição de grande destaque internacional. A estratégia traçada inclui: a produção de conhecimento em colaboração com parceiros estrangeiros; a definição de uma política de alianças e a identificação de áreas geográficas de colaboração prioritária; o recrutamento de talentos a nível internacional (professores, investigadores ou estudantes); aumento da visibilidade transfronteiriça da UA, quer pela promoção de eventos, quer pelo reforço da presença e representação da UA em organizações supranacionais. (Site da UA, 2013)*¹³

¹² Disponível em: <http://aauav.pt>.

¹³ Disponível em: <http://www.ua.pt/PageText.aspx?id=470>.

1. Análise dos dados:

Sendo um dos principais objetivos da instituição *a internacionalização e a conquista de reconhecimento além-fronteiras* (site UA, 2013), a Universidade de Aveiro promove e participa em diversos programas de intercâmbio e mobilidade, não só na União Europeia mas também com vários países fora do contexto europeu.

Percebe-se assim que o interesse e a efetiva procura por parte de estudantes, investigadores e docentes estrangeiros tenha vindo a crescer ao longo dos últimos anos. Em entrevista realizada ao Diretor dos Serviços de Gestão Académica, Dr. Mário Pelaio, o mesmo confirmou “*ser um dos objetivos da UA a expansão do quadro de alunos estrangeiros*”.

A organização dos dados no conjunto de países que se segue teve como orientação a divisão proposta pelo Population Reference Bureau (PRB). O conjunto de gráficos que se segue vem demonstrar os resultados daquela estratégia nos últimos três anos.

Gráfico 6: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2010



Fonte: GPE – UA, 2013.

Gráfico 7: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2011



Fonte: GPE – UA, 2013.

Gráfico 8: Total de estudantes estrangeiros na UA em 2012



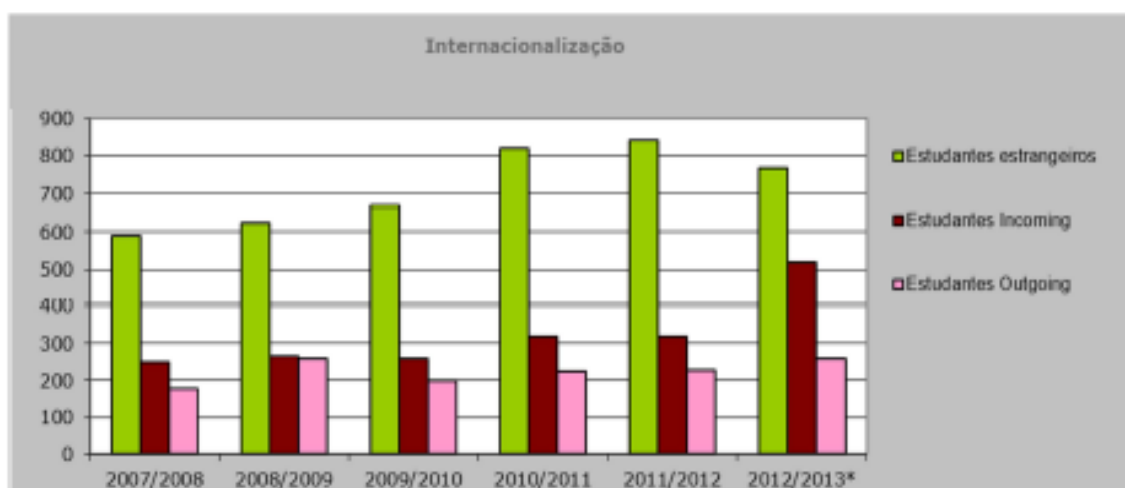
Fonte: GPE – UA, 2013.

Entre os diversos níveis de graduação existentes na Universidade de Aveiro, em 2010 os dados mostram um total de 984 estudantes estrangeiros inscritos. Em 2011 esse número foi de 1090 e no ano de 2012 subiu para o total de 1172 registos.

A estes dados, relativos aos estudantes da UA, devem acrescentar-se os dados dos alunos de *Incoming*. Ou seja, dos alunos estrangeiros que, por um período de um ou dois semestres, frequentam a academia e aqui realizam parte do seu plano de estudos, integrados num curso entre duas ou mais instituições do ensino superior da União Europeia.

Ainda que os dados relativos a esses alunos (*Incoming*) não tenham sido disponibilizados atempadamente pelo departamento responsável, é possível verificar através do Relatório de Gestão e Contas da UA (2012: 17) que esse grupo de alunos estrangeiros, nos últimos três anos letivos, ultrapassa um milhar, tendo no último ano um crescimento substancial.

Gráfico 9: Internacionalização de estudantes



Fonte: Relatório de Gestão e Contas 2012, p.17.

Nota: O número de alunos reflete o facto de os dados não estarem estabilizados à data de recolha de informação.

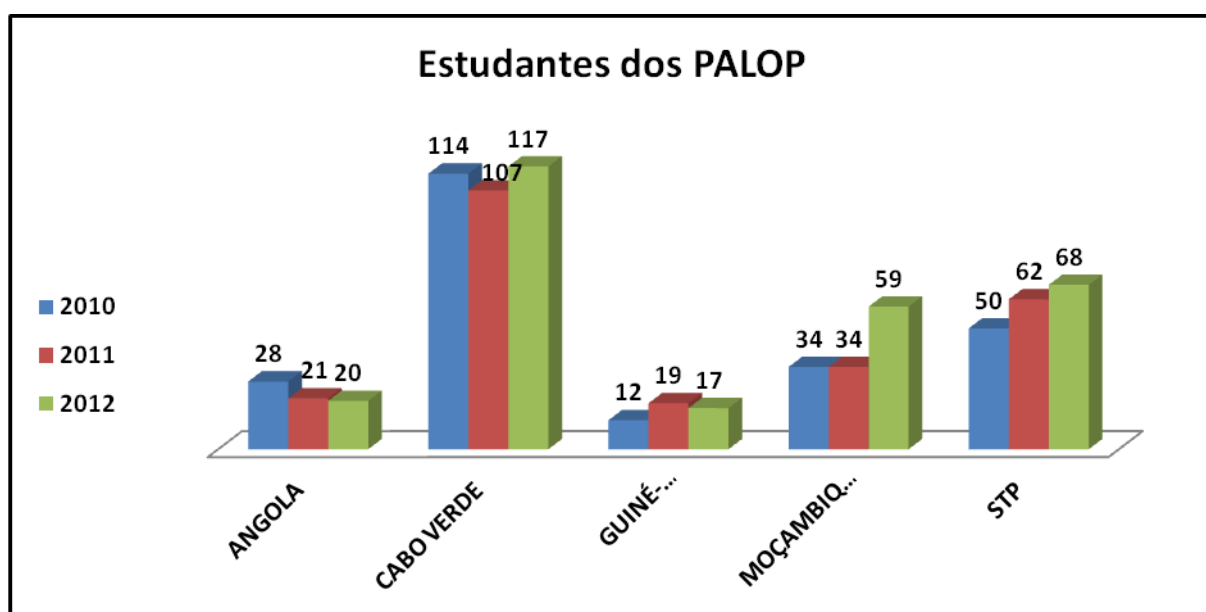
Se, em 2010, os estudantes estrangeiros, incluindo os *Incoming*, correspondiam a mais de 1100 inscritos, em 2012 a Universidade de Aveiro registou mais de 1600 alunos estrangeiros. Na análise dos dados realizada não foram incluídos os alunos Outgoing uma vez que essa designação se refere àqueles que, independentemente da sua nacionalidade, portuguesa ou outra, vão realizar parte do seu plano de estudos numa instituição do ensino superior fora de Portugal.

O facto de Portugal pertencer à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) é um fator que estimula a vinda de alunos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Em todo o distrito de Aveiro a comunidade brasileira é a que mais se destaca na sua dimensão, verificando-se o mesmo também na Universidade de Aveiro. Este é o país que, nos últimos anos, tem tido dos mais expressivos aumentos na sua representatividade na academia e isso deve-se certamente, entre outros fatores, ao investimento que fez nos Programas de Licenciaturas Internacionais e de Ciências sem Fronteiras do CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

A inegável ligação histórica e cultural entre Portugal e os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), confirma-se também nos dados da UA relativos aos estudantes oriundos desse conjunto de países. Resultado de acordos na área da educação, de regimes especiais de acesso ao ensino superior e de programas específicos de mobilidade e acolhimento, destacam-se Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

Gráfico 10: Estudantes dos PALOP na UA entre 2010 e 2012



Fonte: GPE – UA, 2013.

Tabela 5: Total de estudantes dos PALOP

Origem	2010	2011	2012
Angola	28	21	20
Cabo Verde	114	107	117
Guiné-Bissau	12	19	17
Moçambique	34	34	59
São Tomé e Príncipe	50	62	68
TOTAL	238	243	281

Fonte: GPE – UA, 2013.

Olhando novamente para os gráficos n.º 5, 6 e 7, há ainda a destacar o Irão e a Índia que, gradualmente, também têm vindo a aumentar o número dos seus alunos na Universidade de Aveiro.

Quanto aos investigadores, ao pessoal docente e não docente, os dados demonstram que, ainda que pouco expressiva, houve uma redução nos totais desse grupo. Em 2010, o total deste conjunto de membros da UA era de 106, tendo passado para 81 em 2012. Podendo isto ser explicado por diversos fatores, um deles será certamente a atual conjuntura económica e os consequentes cortes no investimento direcionado à investigação e ensino.

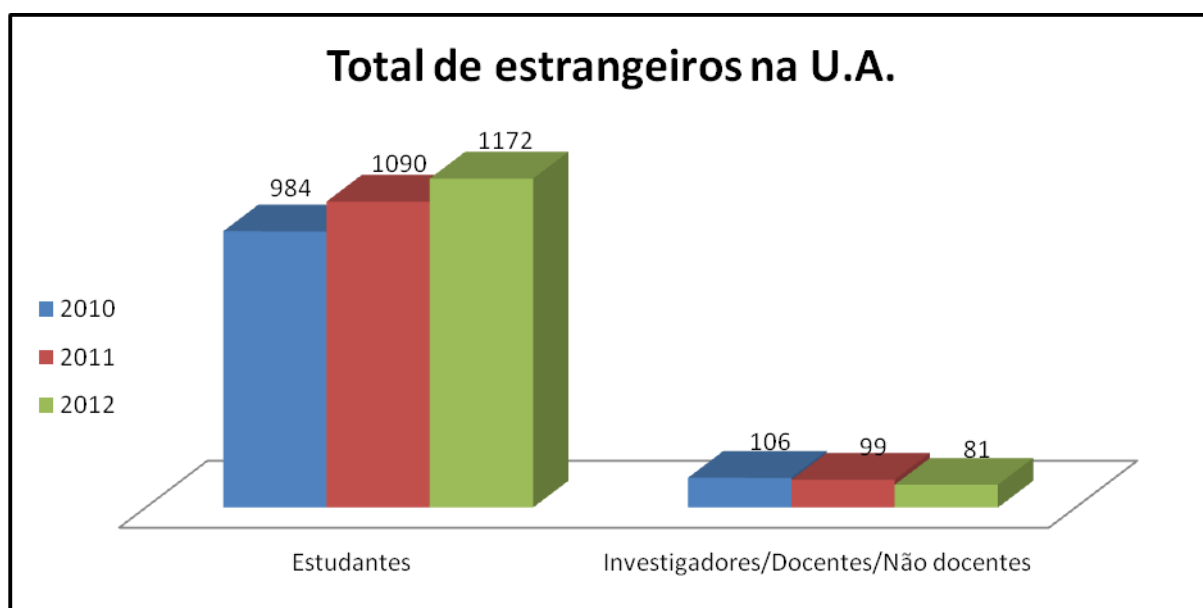
Tabela 6: Investigadores, docentes e não docentes na UA entre 2010 e 2012

Origem	2010	2011	2012
U. E.	51	49	46
Resto Europa	16	15	8
Brasil	8	8	8
PALOP	4	2	1
Resto África	2	2	0
China	10	10	8
Índia	4	3	1
Irão	0	0	1
Resto Ásia e Oceânia	3	3	2
América do Norte	3	3	4
Resto Américas	5	4	2

Destaque para o grupo de estrangeiros oriundos da União Europeia, justificado pela facilidade de circulação e pela manutenção de programas de bolsas como o *Erasmus Mundus*.

De acordo com os dados fornecidos pelo Gabinete de Planeamento Estratégico da UA, o número total de estrangeiros registados na Universidade de Aveiro entre 2010 e 2012 foi de 3532 elementos. Somando os alunos de *Incoming*, cujos dados podem ser consultados através do Relatório de Contas de 2012, esse total ultrapassa os 4500 indivíduos.

Gráfico 11: Total de estrangeiros na UA entre 2010 e 2012 (sem alunos de *Incoming*)



Fonte: GPE – UA, 2013.

Quanto ao grupo dos familiares que acompanham os estudantes, os investigadores, os docentes e os não docentes que integram a Universidade de Aveiro, não existem dados oficiais relativos a esse grupo, nem no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras nem na Universidade de Aveiro. No entanto, pela experiência ao longo da última década no balcão do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro, percebi que é um grupo considerável no panorama dos atendimentos ali efetuados.

Tratando-se de um grupo constituído por familiares, é natural que surjam com maior expressão indivíduos já adultos. Ou seja, normalmente os familiares acompanham alunos de Mestrado ou Doutoramento ou Investigadores, que já não se encontram no início do seu percurso académico, e são maioritariamente cônjuges podendo, no entanto, também, ser acompanhados de descendentes menores.

Não se destacando nenhum país em particular no reagrupamento daqueles familiares, nos últimos anos verifica-se uma maior incidência de estrangeiros oriundos do Brasil, de países asiáticos (China, Bangladesh e Índia) e do Irão.

CAPÍTULO IV

O Projeto: O balcão do SEF na UA

1. Destinatários e localização:

Atualmente os serviços públicos tentam organizar-se e adaptar-se de forma a responder às solicitações dos utentes, nos mais variados ramos da Administração Pública. Nesse sentido, este trabalho procura ser uma alternativa de simplificação e aproximação de um serviço dirigido a uma franja particular da população, os estrangeiros, particularmente àqueles que integram, mesmo que temporariamente, a Universidade de Aveiro.

Entre 2010 e 2012 a Universidade de Aveiro registou, desde alunos dos mais diversos ciclos, incluindo os de *Incoming*, aos investigadores, passando pelos docentes e não docentes, mais de 4500 elementos estrangeiros. E isto sem contabilizar os familiares de todos aqueles, cujo levantamento não está oficialmente feito mas que, pela minha experiência no atendimento no balcão da Loja do Cidadão e pelos dados do arquivo do SEF de Aveiro, representam ainda algumas centenas de pessoas.

Sendo a regularização da situação documental junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras uma etapa obrigatória no processo de permanência legal dos estrangeiros em Portugal, é, essencialmente, no sentido de facilitar a integração e adaptação deste grupo específico na academia, na cidade e até no país, que surge este projeto.

Ao longo da última década, enquanto funcionária do SEF, foi e é possível verificar que muitos dos estrangeiros, incluindo os que para aqui se deslocam para frequentar a UA, que se dirigem ao balcão na Loja do Cidadão não estão munidos dos documentos necessários à sua permanência legal em Portugal. Muitos por desconhecimento, outros porque julgam que resolvem a sua situação documental já em território nacional e não na representação diplomática portuguesa existente no

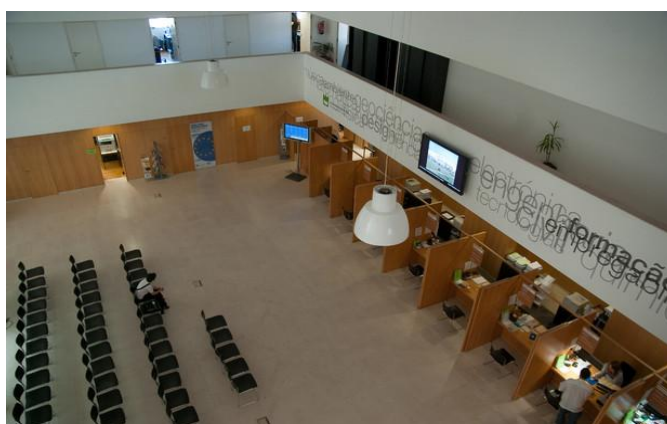
país de origem, e outros ainda que, apesar de conhecerem a legislação vigente e de muitas vezes até terem alguém conhecido no país, arriscam vir na esperança de encontrarem uma solução junto do Serviço.

Apesar da pertinência e multiplicidade de informações existentes no *site* da Universidade de Aveiro, abrangendo os mais diversos assuntos e dirigida a todos os seus membros, é possível verificar que, em nenhuma parte, há a indicação da necessidade dos estrangeiros, em particular, terem de tratar da sua situação documental para poderem ser legalmente admitidos pela instituição.

O atendimento ao público dos Serviços de Gestão Académica da Universidade de Aveiro está centralizado no edifício central e da Reitoria e destina-se aos membros inscritos no 1º, 2º ou 3º ciclos, nos Mestrados Integrados ou aos que pretendem informações sobre a Área de Mobilidade e Inserção profissional¹⁴.

Ainda que os assuntos que fazem com que os membros da UA se dirijam àqueles serviços sejam de variada ordem, percebe-se que, relativamente aos Investigadores, aos Docentes e Não Docentes, o seu atendimento não passa por ali. Isso mesmo foi confirmado pelo Dr. Mário Pelaio, diretor dos serviços, que acrescentou ainda que *“... ou se dirigem a um gabinete existente no 1º andar da Reitoria ou procuram resolver as suas questões junto dos Departamentos a que pertencem.”*

Imagem 5: Atendimento dos Serviços de Gestão Académica da UA



Fonte: Site da UA¹⁵.

¹⁴ Informação disponível em: <http://www.ua.pt/sga/pagetext.aspx?id=3113&rdfrom=saa>.

¹⁵ Disponível em: <http://fotos.ua.sapo.pt/IdckGIMsND00lf9OLh1Y>.

Partindo de todas estas informações e da localização estratégica dos Serviços de Gestão Académica na UA, que, segundo o seu diretor, seria “*o local mais adequado para a implementação do balcão*” aqui proposto, este ficaria localizado num dos postos de atendimento dos Serviços Académicos, onde qualquer membro estrangeiro da academia, ou seu familiar, se poderiam dirigir para tratar de todos os procedimentos relacionados com a sua permanência legal em território nacional. Todos os serviços disponíveis no balcão do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro, direcionados àquele grupo, passariam a estar disponíveis dentro do *campus*, nomeadamente:

1. Declaração de entrada;
2. Prorrogações de permanência;
3. Emissão e renovação de Autorizações de Residência;
4. Reagrupamento familiar;
5. Alteração de dados e segunda via de documentos;
6. Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres;
7. Informações diversas.

2. Coordenação e parceria entre serviços:

Sendo que o balcão a implementar integraria serviços prestados exclusivamente pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a responsabilidade pelo mesmo seria da Delegação Regional do SEF de Aveiro, que é tutelada pelo Ministério da Administração Interna, assim como todas as outras dependências do SEF no país. No entanto, estando localizado nas instalações da Universidade de Aveiro e sendo dirigido a parte dos seus membros, seria indispensável e necessária uma colaboração estreita entre as duas entidades, tanto ao nível da divulgação, como da integração de funcionários.

Da mesma forma que existem no *campus* outras organizações representadas e disponíveis a todos, nomeadamente uma agência dos Correios e outra da Caixa Geral de Depósitos, o balcão do SEF seria mais um serviço ao dispor dos membros

da academia. Esta parceria poderia ser estabelecida sob a forma de um protocolo entre as duas instituições, SEF e UA, no seguimento de outros anteriormente assinados, onde estariam definidas as responsabilidades e competências das partes envolvidas, trabalhando ambas sob princípios comuns.

Ainda que o principal objetivo deste projeto seja o de simplificar procedimentos e aproximar um serviço ao seu público-alvo, é óbvio que também se pretende que o mesmo sirva para fomentar a necessária e correta informação dentro da comunidade estrangeira sobre a sua situação documental, evitando imprecisões, morosidade, desconhecimento ou penalizações.

Apesar de toda a informação disponível, ainda são muitos os cidadãos estrangeiros, vários com ligação à UA, que se dirigem ao Balcão do SEF na Loja do Cidadão sem a documentação necessária para permanecerem no país ou sem saberem os prazos legalmente previstos para o fazerem, o que frequentemente origina a aplicação de medidas gravosas para esses utentes, nomeadamente o pagamento de coimas.

3. Estrutura e organização:

Tendo como modelo o Balcão existente na Loja do Cidadão de Aveiro, a sua estrutura e organização, o balcão do SEF na UA aqui proposto seria uma adaptação daquele a uma nova realidade. Estando dependente da Delegação Regional, o mesmo teria de obedecer necessariamente às normas de funcionamento da instituição de acolhimento, nomeadamente em termos de horários e de regras internas de funcionamento.

Atualmente o atendimento ao público no SEF, a nível nacional, funciona por marcação prévia, que pode ser feita por telefone fixo ou móvel ou através do [site www.sef.pt](http://www.sef.pt). Qualquer cidadão estrangeiro que pretenda dirigir-se ao serviço deve agendar previamente essa visita, consoante a área de residência e o assunto a tratar.

O mesmo se passaria com o balcão a implementar na UA: os utentes agendariam a sua deslocação, teriam à sua disposição uma senha específica para o serviço pretendido e, dentro do mesmo edifício, poderiam solicitar os documentos necessários por parte da Universidade e, posteriormente, entrega-los no balcão do SEF ali ao lado.

O sistema de senhas do atendimento dos Serviços de Gestão Académica da UA seria adaptado à introdução de mais uma valência, o balcão do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Imagem 6: Sistema de senhas

Senha	Serviço	Nº de Senhas Espera	Tempo Médio Espera	Tempo Médio Balcão
A41	Lic. (1º ciclo), Mestrado (2º ciclo)	58	00:37:30	00:07:39
C17	Doutoramentos, Agregações	0	00:02:14	00:04:02
D8	Atendimento Prioritário	0	00:00:59	00:06:29
G1	Mobilidade Erasmus (Alunos UA)	0	00:00:00	00:00:00
M13	Matrículas 3ª Fase	3	00:28:00	00:09:06
U2	Student Exchange (Europe)	0	00:04:19	00:00:00

Informação gerada em 2013-10-14 10:35:36

Powered by <http://api.web.ua.pt>

Fonte: PACO – UA¹⁶.

A implementação de um balcão deste género coloca também a questão da sua permanência a tempo integral ou parcial na UA. Se é verdade que há períodos de maior afluência de membros estrangeiros à Universidade e, consequentemente, ao balcão na Loja do Cidadão de Aveiro, nomeadamente com a chegada de novos membros no início dos períodos letivos, grande parte dos estrangeiros ligados à academia dirigem-se ao SEF durante todo o ano, assim como os seus familiares.

Ainda que a opinião do Diretor dos Serviços de Gestão Académica se incline para uma permanência focada principalmente nesses períodos críticos, isso só poderia ser definido após um período experimental de funcionamento.

¹⁶ Disponível em: <http://paco.ua.pt>.

Pelo contrário, na opinião de Cristiano Roncetti, aluno brasileiro do Mestrado em Ciência Política desde 2011 e utente dos serviços do SEF de Aveiro, *“a existência de um balcão do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na UA para os estrangeiros facilitaria a integração de quem acaba de chegar e os problemas seriam resolvidos mais fácil e rapidamente, estando os funcionários daquele balcão melhor preparados para atender esse grupo específico de elementos, do qual faço parte”*.

Recursos humanos e materiais:

A reforma e simplificação de serviços, particularmente dos públicos, devem ter subjacente uma inevitável redução de custos. É um dos aspetos importantes na avaliação do sucesso da implementação de novas medidas. E também neste projeto essa questão se coloca, ainda que, pessoalmente, pense que sem grande impacto para a sua implementação.

Relativamente às instalações físicas, o investimento seria nulo uma vez que as mesmas já existem e seriam facultadas pela UA. Um dos postos de atendimento existente na área dos Serviços de Gestão Académica seria disponibilizado para a instalação do balcão do SEF.

Quanto aos recursos humanos, os funcionários no *front-office* estariam direcionados para o atendimento do grupo específico a que o balcão se destina e as suas responsabilidades e competências permaneceriam inalteradas. Seriam apoiados, como acontece no balcão da Loja do Cidadão, pelos colegas e pelo Chefe da Delegação Regional de Aveiro.

O SEF continuaria como responsável pelo pagamento dos seus vencimentos do ou dos funcionários afetos ao balcão na UA.

Dependendo do horário a praticar pelo balcão, que deveria estar em consonância com o horário de funcionamento dos restantes serviços ali disponibilizados, o número de funcionários poderia variar entre um e dois. Trabalhando num horário intermédio, o que por vezes acontece na Loja do cidadão, um funcionário seria

suficiente para assegurar o serviço; praticando-se um horário alargado e sem interrupções, como se pratica na Loja do Cidadão de Aveiro, seriam necessários dois funcionários, um em cada turno. Não sendo possível ter um horário alargado todos os dias, seria aconselhável que, pelo menos um ou dois dias por semana, o mesmo se praticasse, possibilitando assim um acesso mais abrangente.

Seria necessário que o balcão estivesse equipado com um computador, com acesso a todas as ligações necessárias ao normal funcionamento do serviço e com assistência técnica especializada assegurada pelos serviços informáticos do SEF. Não obstante, pontualmente, os Serviços de Tecnologias de Informação e Comunicação da UA (STIC) pudessem assegurar o apoio técnico geral. Da mesma forma que os recursos materiais são assegurados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no balcão que tem na Loja do Cidadão de Aveiro, o mesmo se passaria com o que aqui é proposto.

Ainda que os pontos anteriores possam servir de orientação na implementação do balcão do SEF na UA, só com o funcionamento efetivo do mesmo se poderá fazer o levantamento das alterações, melhorias ou acertos necessários ao seu pleno desempenho, adaptado à realidade particular da Universidade de Aveiro e dos seus membros.

CAPÍTULO V

Considerações Finais

Partindo da reforma da Administração Pública que teve lugar, desde finais da década de 70, em muitos países ocidentais, este trabalho procurou enquadrar-se no âmbito da modernização administrativa, da desburocratização e simplificação de procedimentos e da aproximação de um serviço público ao seu público-alvo.

Reflexo daquele processo reformista em Portugal, as Lojas do Cidadão surgiram, em Portugal, no final no século passado e foram, e ainda são, um exemplo de sucesso na cooperação entre serviços e na aproximação e prestação dos mesmos aos cidadãos. Foram também inspiração para o aparecimento de uma série de balcões multisserviços ao nível local e nacional, direcionados á população em geral ou a franjas específicas da mesma.

Tendo como ponto de partida o Posto de Atendimento do SEF na Loja do Cidadão de Aveiro e o auscultar das solicitações e preocupações de muitos estrangeiros que residem na região de Aveiro, tanto dos que ali se dirigem, como de vários colegas na Universidade, era fundamental, para mim, que o projeto servisse, de alguma forma, para as minimizar.

Por outro lado, e tendo presente a Declaração de Vichy, onde o Conselho da União Europeia concordou que “ *Para ser bem-sucedido, o processo de integração exige um esforço genuíno da parte da sociedade de acolhimento e das autoridades competentes, assim como dos próprios imigrantes, para promover principalmente o respeito mútuo*” (2008: 5), era importante que contribuísse para a facilitação do processo de acolhimento e integração do grupo a que se destina.

Apesar de, inicialmente, ter pensado comparar os dados disponibilizados pela UA com os dados do SEF, tal não foi possível. Pelo menos, não inteiramente. Por um lado, porque nem todos os dados de que a Universidade dispõe estavam organizados para serem facultados e, por outro lado, porque, apesar de ter consultado, com a autorização devida, os processos de 2010 a 2012 da Delegação

Regional de Aveiro, num total de 5.416 processos, não houve autorização superior para apresentar os resultados apurados.

De referir que, quanto ao primeiro entrave, ele foi facilmente ultrapassado através da consulta do Relatório de Gestão e Contas de 2012 da Universidade; quanto ao segundo, a experiência de mais de uma década no Posto de Atendimento na Loja do Cidadão permitiu-me ter uma noção muito clara das características relativas aos elementos da UA que ali se dirigem, particularmente dos familiares.

Não obstante, há alguns aspetos que devem ser assegurados e acautelados para o sucesso de um projeto deste género. Nomeadamente:

- 1- A articulação entre as duas entidades, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Universidade de Aveiro, ainda que possa ser difícil de conseguir, é um ponto essencial;
- 2- A harmonização ao nível da integração, do apoio e da cooperação entre funcionários, serviços e estruturas adjacentes;
- 3- A definição clara das competências dos envolvidos, tanto do lado da UA como do SEF;
- 4- A implementação de um processo de monitorização permanente do balcão proposto.

Feito o levantamento do universo de pessoas que poderiam beneficiar com o balcão aqui apresentado e ainda que se justifique a sua implementação, só com a sua efetivação é que se poderá perceber, corrigir ou adaptar o que aqui é proposto à realidade e às características específicas do grupo a que se dirige.

Se, por um lado, a existência de um balcão de atendimento do SEF na UA iria melhorar as condições de regularização da situação documental dos estrangeiros da academia e seus familiares, por outro lado, iria facilitar e permitir a legalização de todos aqueles que, ainda hoje, se deslocam para território nacional e não se encontram munidos dos documentos necessários à sua permanência legal.

A parceria aqui proposta entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Aveiro e a Universidade de Aveiro é passível de ser aplicada a outras academias do país, com as devidas adaptações, desde que o número de estrangeiros assim o justifique.

Não obstante as medidas tomadas e os progressos alcançados, a Administração Pública continua a ter uma estrutura pouco articulada, muito hierarquizada e burocrática e a ser considerada “*uma realidade vasta e complexa*” (site da DGAEP)¹⁷.

Por cá ainda está muito enraizada a ideia de que é o Estado que deve dar resposta a todas as necessidades, solicitações e exigências da população. Assumir à partida funções que poderiam ter resposta no sector privado, não seleccionar criteriosamente aquilo a que deve ou não atender, não contratualizar serviços, tendo apenas um papel regulador e fiscalizador, é ainda a postura do serviço público português. No entanto, não se pode esquecer o lado social que alguns serviços públicos devem obrigatoriamente atender, não tratando os cidadãos apenas como clientes ou consumidores.

Vivemos tempos de rutura e de mudanças paradigmáticas, num contexto de competitividade e inovação, em que é necessário enfrentar e responder aos novos desafios que são colocados ao país, aos seus cidadãos, à sua economia e, conseqüentemente, à sua Administração Pública. A propósito, e já em 2006, a União Europeia propôs a

implantação da Administração em linha com vista à modernização e à inovação, dado que os governos enfrentam grandes desafios, como o envelhecimento da população, as alterações climáticas ou o terrorismo, e os cidadãos exigem melhores serviços, melhor segurança e melhor democracia, enquanto as empresas exigem menos burocracia e mais eficiência. (2006: 3)

Atualmente, os serviços públicos enfrentam variadas solicitações, muito diferentes daquelas para que foram originalmente criados, procurando responder às necessidades e expectativas dos cidadãos. Estes esperam, enquanto clientes da AP, melhores respostas por parte dela e, enquanto seus parceiros, efetiva

¹⁷ Disponível em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839>.

colaboração.

É neste contexto que surge o projeto agora apresentado, procurando, por um lado, proporcionar à comunidade estrangeira que se integra na Universidade de Aveiro, assim como aos seus familiares, um serviço de proximidade que permita uma simplificação das suas obrigações enquanto cidadãos estrangeiros e evitar-lhes contratempos e sanções por incumprimento daquelas obrigações. Por outro lado, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras poderá cumprir melhor a sua missão, ao evitar situações de permanência não regularizada atempadamente ou mesmo ilegal, que para além do prejuízo eventual para estes cidadãos, corresponderá um menor conhecimento dos estrangeiros residentes.

BIBLIOGRAFIA

Alves, A. A. & Moreira, J. M. (2004). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Amaro, R. R. (1997). Serviços de proximidade em Portugal – Principais tendências e características (uma primeira avaliação). Coleção Cadernos de Emprego, 11. Edição MQE, DGEFP e CIME.

Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública: Modernização, qualidade e inovação* (2ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Comissão Europeia (1993). *Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Conselho da União Europeia (2008). *Conferência Ministerial Europeia sobre a Integração realizada em Vichy*. Bruxelas. Conselho da UE.

Davenport, T. H. (1993). *Process innovation: Reengineering work through information technology*. U. S. A.: Harvard Business School Press.

Donelan, E. (2008). *Administrative simplification, an overarching policy to maintain a balance between the protection of the public interest and interests of businesses*. SIGMA Programme.

Eme, B., & Laville, J. L. (1988). *Les petits boulots en question*. Paris: Syros.

Fonseca, F., & Carapeto, C. (2009). *Governança, inovação e tecnologias*. Lisboa: Edições Sílabo.

Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 69, 3-19.

Hood, C. (1995). *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme*. *Accounting Organizations and Society*, 20, 93-109.

Marques, M. M. L. (2007). *One-Stop Shopping in Portugal in Smart Lessons*. International Finance Corporation - World Bank Group.

OCDE (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

OCDE (1996). *Putting citizens first: Portuguese experience in public management reform*. Paris: OECD.

OCDE (1997). *Report on Regulatory Reform*. Paris: OECD.

OCDE (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. OECD Publishing.

OCDE (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*. Paris: OECD.

OCDE (2011). *Uptake of e-government services in Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.

PO - Programa Operacional Factores de Competitividade 2007 – 2013 (2008). Lisboa: Observatório do QREN, 1-131.

Pollitt, C. & Bouckaert G. (1995). *Quality improvement in european public services*. Great Britain: SAGE Publications.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA Editora.

Secretariado para a Modernização Administrativa, Presidência do Conselho de Ministros (1993). *Mil medidas de modernização*. Lisboa.

SEF (2012). *A Imigração de Estudantes Internacionais para a União Europeia: O caso português*. REM. Lisboa.

União Europeia (2006). *Plano de ação “Administração em linha i2010. Acelerar a Administração em linha na Europa para benefício de todos”*. Bruxelas: União Europeia.

XVII Governo Constitucional (2005). *Modernização de Administração Pública*. Documento enviado ao CES a 04 de Julho de 2005.

Referências eletrónicas:

AMA - Agência para a Modernização Administrativa. [Online] Disponível em: http://www.ama.pt/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.
Acedido em Novembro de 2012.

Angelim, G. P. (2003). *O Modelo de Gestão de Atendimento Integrado: desafios e perspectivas*. [Online] Disponível em:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047353.pdf>.
Acedido em Janeiro de 2013.

DGAEP - Direção-geral da Administração e do Emprego Público. [Online] Disponível em: <http://www.dgap.gov.pt/>.
Acedido em Dezembro de 2012.

EUROSTAT – *Population and social conditions*. Katya Vasileva (2012). [Online] Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF.
Acedido em Abril de 2013.

Programa do XVII Governo Constitucional (2005). [Online] Disponível em:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/cg17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>.

Acedido em Julho de 2013.

SEF – Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2012. [Online] Disponível em:

<http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>.

Acedido em Março de 2013.

UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento. [Online] Disponível em:

http://www.unic.pt/index.php?option=com_frontpage&Itemid=307.

Acedido em Julho de 2013.

XIX Governo Constitucional de Portugal. [Online] Disponível em:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/reforma-administracao-local/reforma-administracao-local.aspx>.

Acedido em Dezembro de 2012.

Legislação consultada:

Decreto-Lei n.º 240/2012 de 06 de Novembro. Diário da República n.º 214 – I Série, pp. 6371-6394. [Online] Disponível em:

<http://dre.pt/pdf1sdip/2012/11/21400/0637106394.pdf>.

Acedido em Junho de 2013.

Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio. Diário da República n.º 111 – I Série A, pp. 2564(2)-2564(6). [Online] Disponível em:

<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/05/111A01/00020006.pdf>.

Acedido em Novembro de 2012.

Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril. Diário da República n.º 94 - I Série A, pp. 2126-2135. [Online] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/1999/04/094A00/21262135.pdf>.

Acedido em Novembro de 2012.

Decreto-Lei n.º 440/86 de 31 de Dezembro. Diário da República n.º 300 – I Série, 5º Suplemento, pp. 3874(398)-3874(415). [Online] Disponível em:

<http://dre.pt/pdf1sdip/1986/12/30005/03980415.pdf>.

Acedido em Junho de 2013.

Diretiva 2004/114/CE de 13 de Dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado. [Online] Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:PT:PDF>.

Acedido em Julho de 2013.

Resolução n.º 176/97 do Conselho de Ministros de 21 de Outubro. Diário da República n.º 244 – I Série B, pp. 5688-5689. [Online] Disponível em:

<http://dre.pt/pdf1sdip/1997/10/244B00/56885689.pdf>.

Acedido em Fevereiro de 2013.

ANEXO 1

ATRIBUIÇÕES DO SEF

São atribuições do SEF **no plano interno**:

- a) Vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves indocumentados ou em situação irregular;
- b) Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;
- c) Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;
- d) Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves;
- e) Controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional;
- f) Assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais e espanholas;
- g) Proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades;
- h) Emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares;
- i) Conceder em território nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei;

- j) Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;
- k) Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;
- l) Instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como acionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução;
- m) Efetuar escoltas de cidadãos objeto de medidas de afastamento;
- n) Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia;
- o) Emitir parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização;
- p) Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;
- q) Assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) e, sem prejuízo das competências de outras entidades, de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas, nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), bem como os relativos ao sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIPEP);

r) Cooperar com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, devidamente acreditadas em Portugal, nomeadamente no repatriamento dos seus nacionais;

s) Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;

t) Assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança, bem como com organizações não-governamentais legalmente reconhecidas;

u) Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos;

v) Assegurar o planeamento e a execução da assistência técnica necessária ao correto funcionamento dos centros de cooperação policial e aduaneira (CCPA) em matéria de sistemas de informação, plataformas digitais de trabalho e sistemas de comunicação;

w) Emitir o passaporte comum e o passaporte temporário português.

São atribuições do SEF **no plano internacional**:

a) Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da União Europeia no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo e no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como participar nos grupos de trabalho de cooperação policial que versem matérias relacionadas com as atribuições do SEF;

b) Garantir, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia;

c) Assegurar, através de oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional nos termos legalmente previstos;

d) Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação¹⁸.

¹⁸Disponível em:

http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=4166&menu_position=4131#0.

ANEXO 2

Estrangeiros residentes em 2012 no Distrito de Aveiro:

Distrito	Total	TRs*	VLDs**	Homens	Mulheres
Total Distrito	13176	13118	58	6484	6692
África do Sul	29	29		8	21
Alemanha	167	167		83	84
Angola	360	359	1	172	188
Argélia	9	8	1	6	3
Argentina	12	12		5	7
Austrália	16	16		8	8
Áustria	9	9		4	5
Azerbaijão	3	3		1	2
Bangladesh	13	12	1	11	2
Bélgica	21	21		14	7
Benin	1	1		1	0
Bielorrússia	114	113	1	57	57
Bolívia	8	8		2	6
Bósnia e Herzegovina	4	4		0	4
Botswana	1	1		0	1
Brasil	3311	3308	3	1346	1965
Bulgária	280	280		206	74
Cabo Verde	370	368	2	162	208
Camarões	3	3		1	2
Canadá	45	45		28	17
Cazaquistão	190	190		98	92
Chile	9	9		4	5
China	749	729	20	389	360
Colômbia	48	48		13	35
Congo	3	3		0	3
Congo (República Democrática)	7	7		6	1
Coreia do Sul	11	8	3	6	5
Costa do Marfim	2	2		1	1
Costa Rica	2	2		1	1
Croácia	1	1		0	1
Cuba	39	39		17	22
Dinamarca	12	12		10	2
Dominica	1	1		0	1
Egipto	7	7		5	2
El Salvador	3	3		0	3
Equador	36	36		15	21

Eslováquia	9	9		1	8
Eslovénia	1	1		1	0
Espanha	386	386		187	199
Estados Unidos da América	145	144	1	83	62
Estónia	10	10		4	6
Etiópia	7	7		3	4
Filipinas	5	5		0	5
Finlândia	8	8		3	5
França	247	247		111	136
Gana	3	3		3	0
Geórgia	43	43		28	15
Grécia	8	8		4	4
Guatemala	2	2		1	1
Guiné	3	3		2	1
Guiné Bissau	334	321	13	178	156
Holanda	53	53		36	17
Honduras	2	2		0	2
Hungria	14	14		2	12
Índia	70	68	2	48	22
Indonésia	4	4		1	3
Irão	46	44	2	28	18
Iraque	6	6		3	3
Irlanda	8	8		7	1
Islândia	8	8		3	5
Israel	2	2		1	1
Itália	192	192		115	77
Jamaica	1	1		0	1
Japão	15	12	3	7	8
Jordânia	2	2		1	1
Letónia	22	22		9	13
Líbia	7	7		5	2
Lituânia	54	54		25	29
Luxemburgo	11	11		6	5
Macedónia	2	2		1	1
Madagáscar	1	1		1	0
Malásia	1	1		1	0
Malta	1	1		0	1
Marrocos	128	126	2	72	56
Mauritânia	1	1		1	0
México	20	20		10	10
Moçambique	106	106		55	51
Moldávia	257	257		124	133

Nepal	3	3		3	0
Nicarágua	3	3		1	2
Nigéria	4	4		4	0
Noruega	10	10		6	4
Nova Zelândia	1	1		1	0
Panamá	1	1		0	1
Paquistão	17	17		15	2
Paraguai	3	3		0	3
Peru	19	19		8	11
Polónia	49	49		15	34
Quirguistão	2	2		1	1
Reino Unido	91	91		57	34
República Checa	6	6		1	5
República Dominicana	12	12		0	12
Roménia	745	745		420	325
Rússia	402	401	1	174	228
São Marino	1	1		0	1
São Tomé e Príncipe	273	272	1	138	135
Senegal	9	9		8	1
Serra Leoa	1	1		1	0
Sérvia	16	16		6	10
Singapura	1	1		1	0
Síria	1	1		0	1
Sudão	1	1		1	0
Suécia	6	6		4	2
Suíça	19	19		8	11
Tailândia	8	8		4	4
Tanzânia	1	1		1	0
Timor Leste	27	27		13	14
Tunísia	13	13		10	3
Turquia	11	11		3	8
Ucrânia	2621	2620	1	1402	1219
Uruguai	5	5		2	3
Uzbequistão	79	79		50	29
Venezuela	574	574		275	299

Fonte: Site do SEF, 2013¹⁹.

* Títulos de Residência

** Vistos de Longa Duração

¹⁹ Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>.